

VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA
EKONOMICKÁ FAKULTA

KATEDRA EVROPSKÉ INTEGRACE

Fiskální koordinace v Evropské unii

Fiscal Coordination in the European Union

Student: Bc. Stanislav Volčík

Vedoucí diplomové práce: Ing. Kateřina Dvoroková, Ph. D.

Ostrava 2012

Mistopřísežně prohlašuji, že jsem celou práci, včetně všech příloh, vypracoval samostatně.

V Ostravě dne:

Podpis:

Poděkování

Děkuji paní Ing. Kateřině Dvorokové, Ph. D. za její odbornou pomoc při zpracování diplomové práce.

OBSAH

1. ÚVOD	4
2. TEORETICKO-METODICKÁ VÝCHODISKA FISKÁLNÍ POLITIKY	6
2.1. VYMEZENÍ POJMU FISKÁLNÍ POLITIKA	6
2.2.1. Rozdíl mezi pojmy „rozpočtová“ a „fiskální“ politika	6
2.2.2. Definování pojmu fiskální politika	7
2.2.3. Funkce fiskální politiky	9
2.2.4. Cíle fiskální politiky	10
2.2.5. Nástroje fiskální politiky	10
2.2.6. Státní rozpočet	11
2.2. HISTORICKÝ VÝVOJ EKONOMICKÝCH TEORIÍ TÝKAJÍCÍCH SE FISKÁLNÍ POLITIKY	15
2.3.1. Klasická ekonomická škola ("politická ekonomie")	15
2.3.2. Neoklasická ekonomie	17
2.3.3. Další alternativní proudy	18
2.3.4. „Velká ekonomická krize“	18
2.3.5. John Maynard Keynes a vznik keynesiánství	19
2.3.6. Nové teoretické směry navazující na J. M. Keynese	20
2.3.7. Chicagská škola	22
2.3.8. Monetarismus	23
2.3.9. Nová klasická makroekonomie	25
2.3.10. Nová keynesovská ekonomie	31
2.3.11. Nové trendy makroekonomické teorie	34
2.3. OTÁZKA POUŽITELNOSTI HOSPODÁŘSKÉ (FISKÁLNÍ) POLITIKY	35
2.4. SPORNÉ OBLASTI FISKÁLNÍ POLITIKY	36
3. VÝVOJ FISKÁLNÍ KONSOLIDACE V ZEMÍCH ES/EU	38
3.1. FEDERÁLNÍ NEBO MEZIVLÁDNÍ PŘÍSTUP?	38
3.1.1. MacDougallova zpráva a federální rozpočet	39
3.1.2. Rozpočet EU – finanční perspektiva 2007-2013 a jeho (fiskální) omezení	41
3.1.3. Důvody pro fiskální (de)centralizování	42
3.2. OBECNÁ ROLE FISKÁLNÍ POLITIKY V MĚNOVÉ UNII	47
3.2.1. Řešení problémů fiskální politiky – fiskální pravidlo nebo fiskální instituce	48
3.3. FISKÁLNÍ POLITIKA V SOUVISLOSTI S TEORIÍ OCA	50
3.3.1. Asymetrické šoky a fiskální politika	51
3.3.2. Kritika závěrů OCA	53
3.3.3. Aplikace OCA na Evropu	54
3.4. VZNIK A VÝVOJ HMU	56
3.5. FISKÁLNÍ POLITIKA V HMU	58
3.5.1. Pakt stability a růstu I	59
3.5.2. Problémy, kritika a selhání Paktu I	60
3.5.3. Reforma Paktu I – vznik Paktu stability a růstu II	68
3.5.4. Jaké změny přinesl Pakt II?	71
3.5.5. Srovnání Paktů I a II s kritérii optimálního fiskálního pravidla	72
4. ODHAD DOPADŮ EKONOMICKÉ KRIZE NA FISKÁLNÍ KOORDINACI V EU	76

4.1.	SOUVISLOST MEZI VEŘEJNÝMI FINANCEMI A FINANČNÍMI KRIZEMI	76
4.2.	SPOLEČNÉ ZNAKY VELKÝCH FINANČNÍCH KRIZÍ V HISTORII	77
4.3.	AMERICKÁ HYPOTEČNÍ KRIZE	77
4.3.1.	Postupný vznik a vývoj krize	78
4.3.2.	Fiskalizace nákladů	79
4.3.3.	Závěry k americké hypoteční krizi	79
4.4.	EU ZASAŽENÁ CELOSVĚTOVOU FINANČNÍ A EKONOMICKOU KRIZÍ	80
4.4.1.	Opatření proti finanční krizi během podzimu 2008.....	80
4.4.2.	Larosièrova zpráva	81
4.4.3.	Pro a proti posílení regulace a dohledu.....	81
4.4.4.	Plán evropské hospodářské obnovy	83
4.4.5.	Krizový rok 2009 v EU.....	84
4.4.6.	Problémy některých členských států EU v roce 2010	87
4.4.7.	Problémy EU v r. 2011 související s krizí.....	97
4.4.8.	Změny v rámci dluhové krize v EU v roce 2012	105
4.5.	ÚROVEŇ FISKÁLNÍ KOORDINACE V EU	107
4.5.1.	Omezení rozpočtu Evropské unie	107
4.5.2.	Fiskální politika na úrovni členských zemí EU	109
4.5.3.	EU Economic Governance	110
4.6.	VÍCERYCHLOSTNÍ EVROPA.....	125
4.6.1.	Dvou, či více rychlostní Evropa.....	125
4.6.2.	Vícerychlostní Evropa a ČR + ekonomické dopady.....	126
4.6.3.	České místo v Evropě.....	127
5.	ZÁVĚR	130
	POUŽITÉ ZDROJE	132
	SEZNAM OBRÁZKŮ	148
	SEZNAM TABULEK	148
	SEZNAM GRAFŮ	148
	SEZNAM PŘÍLOH.....	150

1. ÚVOD

Již v myšlenkách Karla Velikého z doby 9. století naše letopočtu existovala určitá forma evropské integrace. Po druhé světové válce mluvil o vytvoření *Spojených států evropských* Winston Churchill, avšak bez tehdy ještě světového Commonwealthu. Představy moderních otců evropské integrace Jeana Moneta a Roberta Schumana určitě nekončily u Evropského společenství uhlí a oceli, ale daleko překračovaly daný typ spolupráce (přes velmi pokročilou strukturu institucí – Nejvyšší úřad).

Velmi pokrokové myšlenky směřující k hlubší integraci (federalizaci) Evropy se znovu objevily v 70. letech v podobě Wernerovy zprávy (měnová unie) a později MagDougallovy zprávy (federální rozpočet). Avšak vše přišlo v nevhodnou dobu v předvečer prvního ropného šoku, rozpadu Bretton-woodského systému, včetně odporu některých zemí v čele s Charlesem de Gaullem (Lucemburský proces).

Poté na konci 80. let se do čela Evropská komise dostal zase skutečný Evropan Jacques Delors, který se velkým dílem zasloužil o vznik projektu Hospodářské a měnové unie, včetně společné měny.

Avšak nedostatečné dotažení projektu společné měnové unie, včetně nefungující fiskální koordinace v rámci Paktu stability a růstu, si vybralo svou daň a ukázalo na největší slabiny eurozóny v době vypuknutí krize v roce 2007 (v Evropě především od r. 2008).

Následovala vlna dlouhých jednání o nápravě problémů, které způsobila krize. Později se také přišlo na potřebu hledat dlouhodobější koncepcí, tedy především nalezení preventivních opatření a koordinace (stabilizace) fiskální politiky.

Hlavním cílem práce je zhodnocení dosavadního vývoje fiskální koordinace v EU a zhodnocení vlivu bankovní, měnové a rozpočtové krize (probíhají v EU do dnes) na ni.

Následně prostřednictvím zkoumání této práce má být zodpovězena tato hypotéza:

Díky finanční krizi od roku 2008 vzrostla úroveň fiskální koordinace v EU, resp. eurozóně.

Daná práce je zpracována s využitím metod dedukce, komparování, historické a metody pro hodnocení optimálního fiskálního pravidla podle *Kopits a Symansky (1998)*.

Statistické data jsou čerpána z Eurostatu, OECD, IMF. Výsledné hodnocení cíle práce nelze jednoznačně přímo kvantifikovat, lze pouze dedukovat možné scénáře, protože se jedná (v rámci fiskální koordinace) o ekonomicko-politické téma.

Úvodní kapitola práce se věnuje definování pojmu fiskální politika v ekonomické teorii, včetně exkurzu do vývoje daného pojmu v historii ekonomického myšlení.

Následující kapitola zkoumá myšlenky federálního a mezivládního rozpočtového přístupu. Dále se pak zabývá aplikací teorie optimální měnové oblasti na eurozónu a na roli Paktu stability růstu v eurozóně.

Závěrečná kapitola se pokouší zhodnotit vznik bankovní, měnové a rozpočtové krize, která vznikla v USA a dále se šířila do světa a Evropy, vliv na fiskální koordinaci v rámci EU a eurozóny, včetně budoucích dopadů.

2. TEORETICKO-METODICKÁ VÝCHODISKA

FISKÁLNÍ POLITIKY

Na počátku je třeba vymezit oblast, do které fiskální politika spadá v rámci ekonomické teorie. Tvoří nedílnou součást hospodářské politiky. Fiskální politika je jedním z hlavních, makroekonomických nástrojů pro dosahování cílů hospodářské politiky a zahrnuje velmi širokou oblast. Její působnost začíná u otázek optimálního zdanění, pokračuje přes dohady o velikosti a struktuře státního rozpočtu (včetně ostatních veřejných rozpočtů), a pak končí u problémů rozpočtových deficitů a udržitelnosti veřejných rozpočtů (*Ždárek, 2007*). Navíc historické spory v rámci hlavního proudu ekonomického myšlení nejsou dořešeny a přetrvávají.

2.1. Vymezení pojmu fiskální politika

Nositelem hospodářské politiky ve společnosti je stát, který se nezabývá pouze ekonomickými cíli, ale zároveň také politickými funkcemi. Z ekonomického hlediska se stát skládá ze dvou center ekonomické (hospodářské) politiky. Na jedné straně stojí centrální banka (dále jen CB) v roli hlavního tvůrce monetární (peněžní) politiky. Vláda,¹ která má mnohem širší působnost než CB, zastává úkoly týkající se fiskální politiky (*Jurečka, 2010, s. 164*).

Fiskální politika má v rámci ekonomie velmi širokou působnost a těžko zařaditelná. Jak uvádí *Pavel Dvořák*: „Stojí na nejistém a dosud neúplně prozkoumaném rozhraní mezi makroekonomií a veřejnými financemi“ (*Dvořák, 1998, s. 7*).

Po úvodním nastínění pozice fiskální politiky (někdy také rozpočtová) v ekonomii je nutné ji blíže přiblížit.

2.2.1. Rozdíl mezi pojmy „rozpočtová“ a „fiskální“ politika

V českém jazyce se pojmy "rozpočtová" a "fiskální" politika v drtivé většině případů berou za synonyma. Naopak anglické výrazy "*budgetary*" a "*fiscal policy*" jsou striktně odlišovány. Jejich základní rozlišnost je určena důrazem na plnění 3 základních fiskálních funkcí, tj. alokační, redistribuční a stabilizační (*Dvořák, 2008, s. 26*).

¹ Hlavním nositelem fiskální politiky je vláda, avšak na nižších úrovních tuto funkci vykonávají ministerstva, samosprávné kraje, okresní úřady nebo obce (*Klíková a Kotlán, 2006, s. 157*).

Rozpočtová politika (*budgetary*) míří směrem k naplňování funkce alokační a také redistribuční. Dosahování těchto funkcí dochází při *odbourávání negativních mikroekonomických a mimoekonomických tržních selhání*. Prostředky státního rozpočtu se orientují na produkci veřejných statků, na zmírnění či odstranění negativních externalit, či na přerozdělování důchodů (sociální cítění), atd. Přesto tímto jednáním nesměřuje tato politika k naplňování "*makroekonomických reálných proměnných (např. tempo ekonomického růstu)*." Rozpočtová politika se dále dělí na tzv. pojetí klasické, které je cílené na alokační funkci) a na druhé straně tzv. kolektivistické (buď pohled německý = sociálně-tržní hospodářství, anglický = welfare state, či socialistický) zaměřené především na plnění redistribuční funkce. Typickým znakem obou modelů rozpočtové politiky je snaha vlády o vyrovnaný rozpočet (Dvořák, 2008, s. 26).

Fiskální politika (*fiscal policy*) má naopak snižovat důsledky *makroekonomických tržních selhání*. To znamená, že jejím hlavním cílem je naplňovat funkci stabilizační. Uskutečnění daného cíle probíhá prostřednictvím veřejných financí (konkrétně státního rozpočtu), které působí na *reálné proměnné (především produkt a zaměstnanost)*, aby bylo směřováno k rovnováze z makroekonomického hlediska (Dvořák, 2008, s. 26). Vyrovnaný státní rozpočet v tomto případě patří mezi širší výběr vládních makroekonomických cílů, avšak není naprostou prioritou.

2.2.2. Definování pojmu fiskální politika

U každé jedné definice fiskální politiky velmi záleží na úhlu pohledu na ni. Pokud jde o *normativní pojetí*, výše uvedené oddělení pojmů *fiskální* a *rozpočtové* politiky platí, protože se obě liší cílem, který sledují. Zjednodušeně to znamená, že je na jedné straně vyzdvihnuta *stabilizační* (fiskální) makroekonomická role, a na druhé se sleduje *alokační* stránka, tedy mikroekonomické cíle. Pak platí, že obě role jsou striktně odděleny a vzájemně se neovlivňují. Při využití *pozitivního pohledu* dochází ke smazání veškerých rozdílů mezi působností *fiskální* a *rozpočtové* politiky, když jakékoliv striktně mikroekonomické zásahy mají zároveň vždy makroekonomické důsledky (ovlivnění agregátní poptávky). Tento vztah platí i naopak, když makroekonomické nástroje svým působením ovlivní i mikroekonomické proměnné (Dvořák, 2008, s. 26).

Čistě normativní definicí fiskální politiky, která vyzdvihuje důležitost stabilizační funkce hospodářské politiky, je např.: "*Fiskální politika představuje součást makroekonomické hospodářské politiky, která prostřednictvím svých nástrojů usiluje*

o zabezpečení cílů hospodářské politiky, tzn. o dosažení rovnovážného hospodářského růstu, nízké míry nezaměstnanosti, popř. vnější a vnitřní rovnováhy“ (Kotlán a kol., 2001, s. 10-11).

Fiskální politika je silně provázána s veřejnými financemi², které pro ni mají zásadní význam. V podstatě veřejné finance jsou *prodlouženou rukou* = nástrojem fiskální politiky. Proto je možno použít zjednodušenou formu definice fiskální politiky, že se jedná o: „*Vědomé využívání veřejných financí³ (především státního rozpočtu)⁴ za účelem dosažení stanovených cílů⁵*“ (Palatová, 2004, s. 14). Podobně mluví o této vzájemné provázanosti Jitka Peková: „*Fiskální politika je záměrná činnost státu (vlády) využívající zejména státního rozpočtu k regulaci peněžních vztahů mezi státem a ostatními ekonomickými subjekty s cílem makroekonomické stabilizace*“ (Peková, 2011, s. 458). Přitom dochází k využití stabilizační funkce veřejných financí v praxi. Při hlubším pohledu znamená fiskální politika: „*Takové aktivní (vládou vyvolané) změny ve struktuře a objemu veřejných výdajů a příjmů, resp. v typu, výši a způsobu krytí rozpočtového salda, jejichž smyslem je dosažení konkrétního makroekonomického záměru, zejména nízké míry nezaměstnanosti a stabilní míry hospodářského růstu*“ (Dvořák, 1998, s. 18).

Právě praktická stránka je znát z následující definice, která poukazuje na spojení fiskální politiky a finanční (týkající se veřejného rozpočtování) politiky: „*...kdy jedná o část finanční politiky,⁶ která je zaměřená na stabilizační cíle⁷*“ (Felderer, Homburg, 1995, s. 169-170). Velmi podobně uvádí *Universum* (2002, s. 708), jak fiskální politika zahrnuje: „*tvorbu příjmů a výdajů veřejných rozpočtů s cílem ovlivňování konjunktury a růstu,*“ a také je zdůrazněna její stabilizační funkce, kdy: „*pomocí anticyklické konjunkturální politiky má přispět ke stabilizaci finální poptávky v celé ekonomice změnami veřejných výdajů nebo příjmů.*“

Důležitou aktivní roli fiskální politiky v rámci hospodářské politiky vysvětluje Jurečka (2010, s. 187). Jedná se o: „*součást širěji pojaté hospodářské politiky*“,

² Jak uvádí Jitka Peková: „*Veřejné finance se zabývají tím, jak získat potřebné finanční prostředky a efektivně je použít na financování jednotlivých druhů státních zásahů*“ (Peková, 2011, s. 72).

³ Zde autorka (Palatová, 2004, s. 14) poukazuje na zjevné propojení fiskální politiky s veřejnými financemi.

⁴ Veřejné finance se skládají ze 4 dílčích typů financí: státní rozpočet, rozpočty orgánů místní správy, speciální fondy a finance státních podniků (Palatová, 2004, s. 14). Všechny tyto části mohou být využity fiskální politikou, avšak hlavní roli hraje státní rozpočet.

⁵ Jedná se především o výše uvedené cíle hospodářské politiky (viz. kap. 2.1. Teorie hospodářské politiky).

⁶ Finanční politika představuje veškerá opatření, které souvisí s rozpočty oblastních orgánů a především se státním rozpočtem. Prostřednictvím této politiky je dosahováno stabilizačních cílů (uvedeny níže), (Felderer, Homburg, 1995, s. 168-169).

⁷ Příkladem mohou být, stabilizační cíle definované ve Spolkové republice Německo roku 1967 jsou: stabilita cenové úrovně, vysoká zaměstnanost, rovnováha zahraničního obchodu a trvalý a přiměřený hospodářský růst (Felderer, Homburg, 1995, s. 168).

a proto „její úspěšnost závisí i na dalších složkách hospodářské politiky, hlavně na souladu s monetární politikou.“ Jedná se o velmi důležitý fakt, protože při nesouladu fiskální a monetární politiky vzniká v ekonomice mnohem horší situace, než při nulové reakci obou politik.

Relativně velmi obšírně představují *praktickým pohledem* fiskální politiku Samuelson a Nordhaus (2010, s. 375), kdy je dána použitou úrovní daní a vládních výdajů. Vládní nákupy zahrnují např. výdaje na zboží a služby, nákupy tanků, stavba silnic, platy soudců, atd. Navíc vládní transferové platby zvyšující příjem (důchod) cíleným skupinám, důchodcům a nezaměstnaným. Vládní výdaje určují relativní velikost veřejného a soukromého sektoru, v podstatě kolik HDP dané ekonomiky spotřebováváno kolektivně a kolik soukromě. Z makroekonomického hlediska vládní výdaje ovlivňují celkovou úroveň výdajů v ekonomice, a tím mění úroveň HDP. Druhá složka fiskální politiky, zdanění, má vliv na ekonomiku ve dvou směrech. Za prvé daně mění příjmy obyvatelstva státu, tedy výši disponibilního důchodu domácností. To zprostředkovaně ovlivňuje spotřebu a úspory v ekonomice, a také úroveň investování a velikost celkového výstupu ekonomiky. Za druhé daně působí také na ceny zboží a výrobních faktorů. Daňový systém ve své podstatě vytváří hranice prostředí pro ekonomickou aktivitu, a tím má vliv na práci a úspory.

2.2.3. Funkce fiskální politiky

V rámci vazeb fiskální politiky a veřejných financí⁸ Někteří ekonomicko-sociální ekonomové tvrdí, že vývoj HDP, agregátní poptávky, zaměstnanosti a další makro veličin nemá být ovlivňován žádnou aktivní hospodářskou politikou. Makro veličiny se utvářejí pouze svobodným rozhodováním ekonomických subjektů (Jurečka, 2010, s. 186). Avšak při uznání aktivní fiskální politiky jsou známy její tři základní funkce: 1. stabilizační, 2. alokační a 3. redistribuční (Palatová, 2004, s. 14).

Funkce alokační slouží k uhrazení nákladů za veřejné statky, a také spočívá v ovlivnění alokace výrobních faktorů, což se dotýká negativních a pozitivních externalit. Funkce redistribuční má za cíl zmírnit rozdíly v rámci tržního rozdělování⁹ důchodu

⁸ Jak uvádí Valentová (2006, s. 9-10) hlavním cíle veřejných financí je především opatření finančních prostředků a dosažení jejich efektivního využití prostřednictvím veřejných institucí. Z toho vyplývá názor autorky (Peková, 2005, s. 15), že veřejné finance jsou: „jedním z nástrojů veřejné politiky, nástrojem hospodářské politiky státu, jejíž součástí je v posledních více než 70 letech i stabilizační politika využívající i nástroje veřejných financí.“

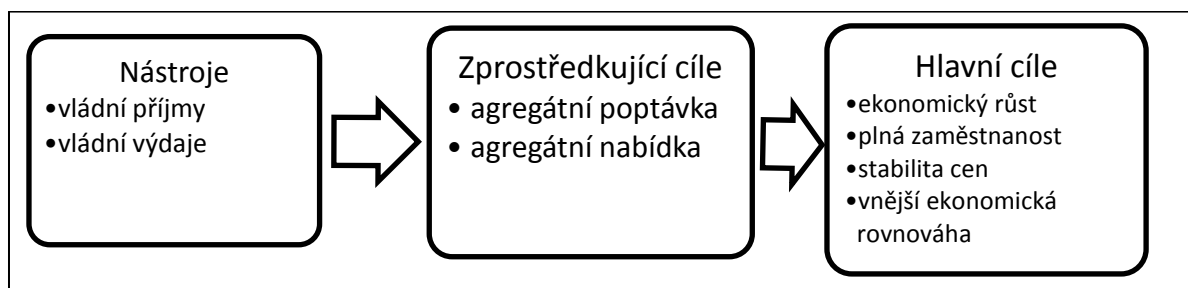
⁹ Hrozí zde nebezpečí morálního hazardu ze strany občanů, v situaci kdy je překročena tzv. účelná solidarity přerozdělování. Strana přijímající transfery ztrácí odpovědnost, (Jurečka, 2010, s. 186).

(produktu). Obě zmíněné funkce mají mikroekonomický význam. Funkce stabilizační působí na makroekonomické úrovni a zabezpečuje přizpůsobování skutečného produktu vůči produktu potencionálnímu¹⁰ prostřednictvím změn výdajů a příjmů veřejných výdajů, především státního rozpočtu. Zjednodušeně se jedná o odstraňování recesní nebo inflační mezery, jak vlivem na celkové výdaje ($C + I + G + NX$), a také na celkový příjem ovlivněním úrovně zdanění, (Jurečka, 2010, s. 186).

2.2.4. Cíle fiskální politiky

Prostřednictvím nástrojů fiskální politiky, především vládních příjmů a výdajů, je působeno na zprostředkující cíle, které tvoří agregátní poptávka a agregátní nabídka. Skrz jejich výši dochází k ovlivnění hlavních cílů. Jedná se o rovnovážný produkt, plnou zaměstnanost, cenovou stabilitu¹¹ a vnější ekonomickou rovnováhu (Jurečka, 2010, s. 187). Obrázek 2.1 názorně zobrazuje vzájemnou provázanost nástrojů, zprostředkujících a hlavních cílů v rámci fiskální politiky.

Obr. 2-1 *Nástroje a cíle fiskální politiky*



Zdroj: Jurečka (2010, s. 187), vlastní úprava

2.2.5. Nástroje fiskální politiky

Fiskální politika se provádí prostřednictvím nástrojů, ze kterých nejdůležitější je státní rozpočet. Ten tvoří jak příjmová složka (hlavně daně), tak i výdajová složka (vládní výdaje), (Kliková a Kotlán, 2006, s. 158). Možnost státu ovlivňovat obě složky státního rozpočtu má sloužit ke změně funkce agregátní poptávky, a tím navrácení rovnováhy v modelu AS-AD. Jedná se buď o odstranění recesní, nebo naopak inflační mezery. Podle působnosti můžeme nástroje fiskální politiky rozdělit na vestavěné stabilizátory (na delší časové období,

¹⁰ Skutečný produkt je reálně dosahovaný výstup ekonomiky. Na druhé straně potencionální produkt (potencionální HDP) je „maximální udržitelná úroveň výstupu, který dokáže ekonomika produkovat“. Dané maximum určuje „výrobní kapacita ekonomiky, která závisí na dostupných vstupech a technologické účinnosti ekonomiky“, (Samuelson, Nordhaus, 2010, s. 371-372).

¹¹ Podle Dvořáka cíl cenové stability je spíše ovlivňován monetární politikou, ale i fiskální politika má svůj vliv na vývoj této proměnné (Dvořák, 1998, s. 18).

automatické fungování) a diskreční opatření (rychlé zareagování na určitý vývoj cyklický vývoj ekonomiky, jednorázové reakce vlády).

Nejčastější vestavěné stabilizátory jsou: mandatorní (povinné = každoročně zákonem určené) vládní výdaje, progresivní daně z příjmu a transferové platby (např. podpora v nezaměstnanosti, atd.). Mezi nejčastější diskreční opatření patří: změna daňových sazeb, změna struktury a velikosti vládních výdajů nebo zavedení nových daní atd. (*Kotlán a kol., 2001, s. 11*).

Podle potřeby ekonomiky využívá fiskální politika změn svých nástrojů pro dva základní typy směřování (*Palatová, 2004, s. 29*). Zaprvé expanzivní fiskální politika (zvýšení množství státních zásahů), která je vykonávána pomocí: růst výdajů státního rozpočtu (přímé nástroje), snížení daní (nepřímé nástroje), či kombinace obou předchozích způsobů. Zadruhé restriktivní fiskální politika (snížení vládních intervencí do ekonomiky), kterou zahájí: snižováním výdajů státního rozpočtu (přímé nástroje), navýšením příjmů do státního rozpočtu (nepřímé nástroje), nebo zkombinováním obou předchozích případů.

2.2.6. Státní rozpočet

Státní rozpočet tvoří, výše zmiňované, dvě strany bilance, a to příjmová a výdajová. Každoročně dochází k projednání a schvalování politickými představiteli země. Ministerstvo financí předloží vypracovaný návrh rozpočtu, pak jej vláda předloží ke schválení Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Pokud je schválen¹² Poslaneckou sněmovnou stává se z něj plán, podle kterého jsou prováděny opatření na příjmové či výdajové straně. V případě mimořádných událostí mohou být projednány dodatečné úpravy v Poslanecké sněmovně (*Jurečka, 2010, s. 189*).

Příjmy státního rozpočtu

Jak uvádí *Jurečka (2010, s. 190-191)*: „*Těžiště příjmů státního rozpočtu spočívá v daních.*“ Daň je za zákona povinná platba do veřejného rozpočtu, tzn. transfer soukromých peněžních prostředků do rukou veřejného sektoru. Rozlišují se dva typy daní. Přímé daně jsou odváděny jako část peněžního důchodu, podle majetkové situace poplatníka. Patří mezi ně daň z příjmu fyzických osob, daň z příjmu právnických osob či daň majetková (daň

¹² V případě, že by státní rozpočet neprošel ve všech třech čteních Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky do konce prosince, dojde v následujícím rozpočtovém období k hospodaření podle tzv. rozpočtového provizoria. Státní příjmy a výdaje se řídí podle rozpočtového plánu z předchozího rozpočtového období. Každý měsíc je uvolněna dvanáctina z celkového objemu loňských výdajů (*Jurečka, 2010, s. 189*).

z nemovitosti, daň dědická). Druhým typem jsou daně nepřímé, které působí při využití důchodu domácností a firem na nákup zboží a služeb. Daň je odváděna prodávajícím tzn., že kupující platí nepřímo. Jsou to daně spotřební a daň z přidané hodnoty (DPH). Mezi příjmy státního rozpočtu mají zvláštní postavení také příspěvky na sociální zabezpečení, které podle teorie nejsou typickou daní, ale statistika OECD (Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj) je mezi daně řadí. Podle toho jak daně působí na příjem domácností a firem, dělí se na lineární (stejný podíl na peněžních důchodech = pevné sazby), progresivní (s růstem peněžního příjmu roste daňová sazba) a regresivní (jejich sazba s růstem důchodu klesá). Zvláštním typem je tzv. rovná daň, při jejímž zavedení se používá při zdanění veškerých příjmů stejné daňové sazby.

Určitou průměrnou úroveň zdanění v daném státě ukazuje daňová kvóta, která se dělí na jednoduchou (bez příspěvku na sociální zabezpečení) nebo složenou (vyšší vypovídací schopnost). Jak zmiňuje *Jurečka (2010, s. 193)*, pro každou vládu „otázkou není, zda daně ano, nebo ne, nýbrž kolik daní.“

Tab. 2-1 Podíl daňových příjmů na HDP vybraných zemí (srovnání let 2005 a 2010)

Země (údaje v %)	2005	2010
Belgie	44,6	43,8
Česká republika	37,5	34,9
Dánsko	50,8	48,2
Lucembursko	37,6	36,7
Německo	35,0	36,3
Slovensko	31,5	28,4

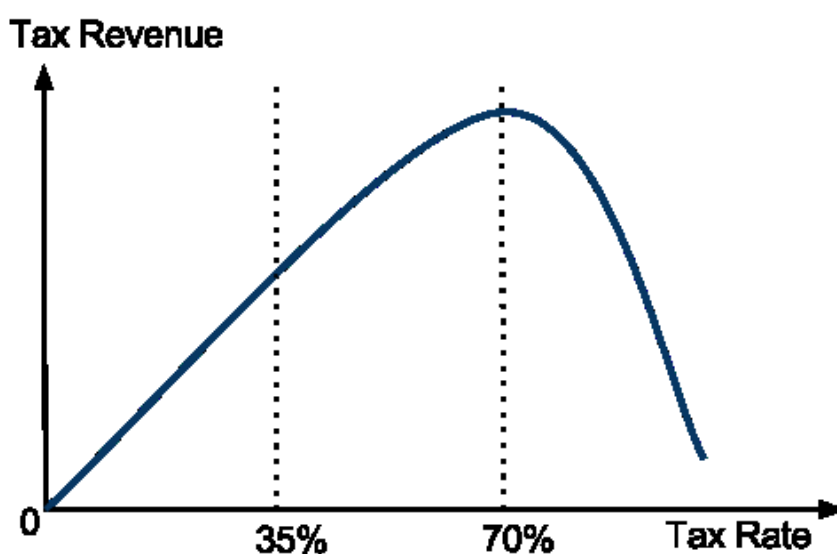
Zdroj: OECD (2011), vlastní úprava.

Tabulka 2.1 představuje srovnání vybraných evropských zemí v rámci jejich daňových kvót v předkrizovém roce 2005 a pak za rok 2010. U všech sledovaných států (s výjimkou Německa) je vidět klesající tendence zdanění (podílu daňových příjmů na HDP země), to je způsobeno především snahou zemí o podporu podnikání a konsolidování veřejných rozpočtů (hlavně státních).

Optimální úroveň zdanění názorně ukazuje tzv. Lafferova křivka. Podle *Samuelsona a Nordhause (2010, s. 322)*, podává obraz o tom, jak se roste příjem s rostoucí daňovou sazbou do svého maxima (70 % úroveň daňové sazby na obrázku 2.2), a pak strmě klesá

na úroveň 100 % daňové sazby, kde se příjmy rovnají nule. Tzn., že příliš vysoká daňová zátěž tlumí motivaci k dodatečné práci, pro zvýšení kvalifikace, k investování, a tím tlumí celkovou ekonomickou aktivitu. Přesný tvar křivky pro různé daně je mezi ekonomy velmi kontroverzní. Vyplývají zde určité problémy nejistoty, kdy je velmi obtížné identifikovat, ve kterém bodě křivky se určitá ekonomiky nachází a následně najít maximum křivky (tedy optimální daňovou sazbu). Zároveň se složitě odhaduje reakce ekonomických subjektů na snížení daní. To závisí na elasticitě pracovního a investičního trhu, která se těžce odhaduje (Jurečka, 2010, s. 202-203).

Obr. 2-2 *Lafferova křivka*



Zdroj: MMISTER (2011, on-line).

Výdaje státního rozpočtu

Mají přímou návaznost na výše zmíněné fiskální funkce. Ze státního rozpočtu se financuje především zdravotnictví, školství, kultura, výzkum, státní správa, obrana, vnitřní bezpečnost, ochrana životního prostředí, atd. Důležitý je rozdíl mezi vládními výdaji a vládními nákupy výrobků a služeb. Do vládních výdajů patří i transferové platby, které mají charakter jednosměrných plateb ze státního rozpočtu. Vláda za ně nezískává žádnou protihodnotu (Jurečka, 2010, s. 193).

Bilance státního rozpočtu – přebytek, vyrovnaný nebo deficit

Z účetního hlediska může závěrečná bilance státního rozpočtu dosahovat tří podob. Pokud se příjmová strana i výdajová strana rovnají, výsledkem je vyrovnaný státní rozpočet, který má 2 podoby (Kotlán a kol., 2001, s. 12): „Každoročně vyrovnaný rozpočet (prakticky neproveditelný kvůli cyklickým výkyvům). Nebo cyklicky vyrovnaný rozpočet (dosaženo za určité delší období; snaha vlády udržovat přibližnou rovnováhu mezi vládními výdaji a daňovými příjmy).

V dalším případě, kdy příjmy státního rozpočtu překročí úroveň výdajů, se jedná o vznik přebytku = přebytkový rozpočet. Při poslední variantě vládní výdaje překračují příjmy státního rozpočtu, pak vzniká tzv. deficitní rozpočet. Tato situace, kdy vzniká tzv. deficit (schodek) státního rozpočtu¹³, nutně vyžaduje krytí takového schodku (výdaje se "musí" hradit jinak než z příjmů rozpočtu).

Existuje celá řada možností krytí rozpočtového schodku (Kotlán a kol., 2001, s. 12): peněžní (monetární) krytí, kdy se deficit rozprostře do monetární báze (tzv. "tisknutí peněz" => půjčky peněz centrální bankou vládě; tento způsob se v realitě téměř nepoužívá kvůli svým negativním důsledkům na ekonomiku), dluhové krytí, kdy je schodek uhrazen prostřednictvím domácího nebo zahraničního dluhu (např. vydání státních obligací - velmi časté využití v praxi), krytí pomocí daní (změnou => zvýšením daní), krytí z prodeje státních aktiv (tento krok je možný při privatizaci), krytí deficitu přebytkem z minulých let.

Významné je tvrzení, které zmiňuje např. Jurečka (2010, s. 204), že jednou vytvořené deficity se jen obtížně odstraňují. Ekonomická historie tento fakt potvrzuje a v současnosti je znatelná snaha o zlepšení situace státních rozpočtů prostřednictvím snižování deficitů, i když vyrovnaný rozpočet (např. Švýcarsko) se hledá mezi vyspělými státy světa velmi těžko.

¹³ Je důležité rozdělit si deficit na dva základní typy. V situaci, kdy vláda vlastním rozhodnutím ovlivňuje fiskální veličiny (výdaje převyšují příjmy – např. zvyšování vládních výdajů, snižování daní, atd.), dojde ke vzniku tzv. *aktivního (strukturálního) deficitu*. Na druhé straně také existuje tzv. *pasivní (cyklický) deficit*, který je způsoben vnějšími faktory (např. hospodářský pokles, zvýšení agregátní cenové hladiny) bez vládního vlivu. Na rozpočtové saldo jsou dva pohledy. *Rozpočtové* má saldo negativní vliv na *zdravé* finanční hospodaření, avšak z *fiskálního* pohledu pomáhá deficit státního rozpočtu k provedení expanzivní fiskální politiky vlády. V podstatě to znamená, že cíl zdravých veřejných financí je odložen na úkor *celkové makroekonomické stabilizace* = oživení či potlačení soukromé i vládní spotřeby (Dvořák, 1998, s. 97, 102, 103).

2.2. Historický vývoj ekonomických teorií týkajících se fiskální politiky

Dějiny hospodářské politiky (a tím zároveň fiskální politiky¹⁴) jsou silně spjaty s historickým vývojem celé ekonomie (jejích myšlenkových proudů), ať už v době předvědecké = do doby klasické ekonomie (Adam Smith, David Ricardo a další klasičtí ekonomové)¹⁵, či v době ekonomie jako vědy. Přesto, že se o hospodářské politice jako vědě mluví až od 30. let 20. století (*Kliková a Kotlán, 2006, s. 61*), kdy došlo k jejímu prvotnímu formování a později k využívání jejích nástrojů, její základy byly položeny mnohem dříve prostřednictvím formování ekonomického myšlení předchůdců.

"Ekonomické myšlení¹⁶ se po staletí vyvíjelo v rámci filozofie, původně zahrnující většinu společenskovědních oborů. Vznik ekonomie jako samostatné společenské vědy je spojován s klasickou školou politické ekonomie¹⁷" (Širůček, 2007, s. 250).

Oblast ekonomie označovaná jako tzv. ekonomie hlavních proudů (nebo také standardní ekonomie) zahrnuje dva hlavní myšlenkové proudy (samozřejmě s různorodými odchylkami) ve formě neoklasické a keynesovské ekonomie. Avšak *než se v rámci lidské historie vyvinuly tyto dva současné moderní proudy*, trvalo to několik tisíc let.

Ekonomické myšlení v době starověku a středověku zastřešovala filozofie - jako vědní disciplína (*Holman, 2005*). Směry předvědecké etapy ekonomického myšlení lze také charakterizovat tak, že *"středověcí mniši působili jako první ekonomové, merkantilisté první praktikovali hospodářskou politiku a fyziokraté se staly prvními makroekonomickými teoretiky"*, (*Širůček, 2007, s. 260*).

2.3.1. Klasická ekonomická škola ("politická ekonomie")

Zahájila cestu ekonomie jako samostatné vědy, jelikož představila *"první ucelený a propracovaný teoretický systém"* zabývající se ekonomii. *"Zlatým věkem je období od 60. let*

¹⁴ Fiskální politika, monetární politika a vnější hospodářská politika patří mezi základní typy hospodářské politiky (*Palatová, 2004, s. 14*).

¹⁵ Jistým předstupněm ekonomické vědy je právě již Merkantilismus. Podle *Roberty Holman* merkantilisté představovali spíše velmi heterogenní celek: *„soustavu ekonomických doktrín nežli ucelený systém ekonomického myšlení..., a proto nelze mluvit o škole ekonomického myšlení“* (*Holman, 2005, s. 14*).

¹⁶ Ekonomické myšlení (individuální, především společenské názory) může být bráno jako určitý *"odraz hospodaření v lidských hlavách"* (*Širůček, 2007, s. 249*).

¹⁷ Klasická škola politické ekonomie je představována především dílem ekonomů Adama Smitha a Davida Ricarda.

17. století do 30. let 19. století s pracemi Britů Wiliama Pettyho (1623-1687), Adama Smitha¹⁸ (1723-90) a Davida Ricarda¹⁹ (1772-1823)", (Širůček, 2007, s. 260).

Mezi další významné ekonomy výše zmíněné školy ještě také patří T. R. Malthus²⁰, J. S. Mill²¹ a J. B. Say.²² Důležitým postulátem se stal Sayův zákon, který tvrdí, že agregátní nabídka formuje stejně velkou poptávku. Přes všechny své nedostatky dokázala Sayova teorie přežít v myšlení ekonomů dalších 100 let (otázka strany poptávky nebyla vůbec zkoumána). Svým "novým" teoretickým konceptem tuto myšlenku napadl až J. M. Keynes ve 30. letech 20. století (Kliková a Kotlán, 2006, s. 64-65).

Hospodářská politika v očích klasiků (kopíruje a rozšiřuje myšlenky fyziokratů) má podobu svobodného podnikání a svobodného trhu, kdy stát nijak neomezuje výrobu, nereguluje trh a ani neovlivňuje konkurenci mezi podnikateli. Vládní politika je pak tvořena třemi základními funkcemi (Kliková a Kotlán, 2006, s. 65): „Ochrana společnosti před násilím a vnějším napadením, ochrana každého občana před nespravedlností a útlakem ze strany druhého, budovat a udržovat některé veřejné práce a díla a některé veřejné instituce, které by nemohly být (efektivně) budovány a udržovány v zájmu některého jednotlivce nebo skupiny.“ Pohled klasických ekonomů (především Adama Smitha a Davida Ricarda) na fiskální politiku lze shrnout např. takto: "důraz na minimální výši rozpočtu (používání fondů na veřejné statky, které si individuální aktivity obyvatel nemohou dovolit zabezpečit, resp. není vůle trhu je produkovat), při minimálním daňovém zatížení jednotlivých činností, a jeho vyrovnanost" (Žďárek, 2007, s. 158).

Klasické ekonomické školy nelze upírat významnou roli v ekonomickém myšlení (tvorbě ekonomické teorie), avšak přes všechny její dosažené výrazné úspěchy při zkoumání nakonec neřeší některé oblasti ekonomie. Vysvětlení je jednoduché: "Dobové podmínky nevyzrálého kapitalismu." (Širůček, 2007, s. 270).

¹⁸ Adam Smith vykonával funkci profesora morální filozofie na Glasgowské univerzitě. Věřil v přirozený řád, který se nachází (podle něj) jak v přírodě, ve společnosti, tak především i v ekonomii. Jeho nejznámějším dílem je "Pojednání o podstatě a původu bohatství národů (1776)" (Sojka, 2010, s. 59 a násl.).

¹⁹ David Ricardo se úspěšně prosadil na burze jako spekulant a rozvinul dále dílo Smitha. Známa je jeho "teorie komparativních výhod" a "teorie pozemkové renty" (Kliková a Kotlán, 2006, s. 64).

²⁰ Thomas Robert Malthus vytvořil tzv. populační teorii (Sojka, 2010, s. 68-69).

²¹ John Stuart Mill (1806-1873) pracoval jako úředník Východoindické společnosti a zabýval se filozofií a politologií (vycházel z díla D. Ricarda). Je tvůrcem učebnice "Základy politické ekonomie (1848)" (Kliková a Kotlán, 2006, s. 64).

²² Jean - Baptiste Say (1767-1832) byl profesorem politické ekonomie na Collège de France a pokračoval v rozvoji díla A. Smitha. Známy jako tvůrce zákona trhů (Sayova zákona), ze kterého mu vyšel názor, že ekonomika se nedostane do krize ať je nad potenciálem nebo pod potenciálem (Kliková a Kotlán, 2006, s. 64).

2.3.2. Neoklasická ekonomie

Počátky současné podoby mikroekonomie sahají právě do poslední třetiny 19. století, kdy se formuje nové ekonomické myšlení, tedy "neoklasická ekonomie."²³ Hlavním představitelem byl A. Marshall²⁴ se svým dílem *Zásady ekonomie* (1890), čímž vítězí v rámci ekonomie tzv. marginalismus.²⁵ Ve své podstatě jsou neoklasikové pokračovatelé klasické politické (smithovské) ekonomie, avšak mění své nástroje na zkoumání společnosti (ekonomiky), (Širůček, 2007, s. 271-275). Ale mnohem podstatnější se stává přechod od filozofického pohledu na ekonomiku k tzv. "čistě" obecné ekonomii snažící se o pozitivní pohled (tj. *matematizace ekonomie, hledání optima subjektů, efektivní alokace, vyrovnání mezních veličin*) => konkrétně jde o hledání "*optimální alokace zdrojů*." (Kliková a Kotlán, 2006, s. 66). Problémy neoklasické ekonomie kritizované alternativními přístupy (např. postkeynesovství, institucionální ekonomie) pramení ze samotného zaměření a analytické nástroje. Většinově (kromě málo výjimek - např. A. C. Pigou) se neoklasikové v čele především s Marshallem zaměřují na mikroekonomické problémy (*makroekonomie nezkoumána, odmítnutí státního přerozdělování*). Dále dochází k odsouzení statického pohledu, tzv. matematické logiky (ne vše lze vyjádřit matematicky), či racionální pohled na člověka (neboli tzv. "*homo oeconomicus*."), (Širůček, 2007, s. 275-276).

Z výše zmíněného dále vyplývá, že neoklasická teorie nezabývala otázkou rozpočtu a fiskální politiky (např. Marshall naprosto pomíjí tuto oblast). Významnou výjimku tvoří A. C. Pigou²⁶, který ve 20. letech 20. století zformoval "starou (pigoviánskou) ekonomii blahobytu"²⁷ (Širůček, 2007, s. 287). Z pohledu fiskální politiky je důležité jeho pojetí rozpočtu, který vidí jako nástroj pro řešení určitých situací. Dokonce *povoluje porušení vyrovnanosti rozpočtu, ale pouze ve výjimečných situacích*: cyklické výkyvy, velké investiční

²³ Neoklasická ekonomie = zájem o tržní rovnováhu, hledání optimální alokace zdrojů. Národní hospodářství bráno jako soustava dílčích trhů, které vlastní svépomocí ("neviditelná ruka trhu") dosáhnou nakonec rovnováhy (Kliková a Kotlán, 2006, s. 65).

²⁴ Alfred Marshall (1842-1924), profesor ekonomie na Cambridgeské univerzitě, kde založil cambridgeskou neoklasickou školu. Hledal spojitost mezi tvorbou tržních cen v rámci oddělených trhů (Holman, 2005, s. 210 a násl.).

²⁵ Pro upřesnění: Neoklasická ekonomie svůj název nezískala hned, nejdříve se mluví o marginalismu nebo se žádný název nepoužívá. Později Jevons se snahou oddělení se od klasické ekonomie přichází s názvem neoklasická ekonomie, který postupem času zůstává oficiálním (Širůček, 2007, s. 271).

²⁶ Arthur Cecil Pigou (1877-1959), který vyučoval jako profesor ekonomie na Cambridgeské univerzitě. Vytvořil teorii tzv. ekonomie blahobytu a také neoklasický pohled na tvorbu národního důchodu a zaměstnanosti. Jeho nejdůležitějším dílem je "*Ekonomie blahobytu*." Je zajímavé, že v době vydání Keynesovy „Obecné teorie zaměstnanost, úroku a peněz“ se Pigou dal na stranu obrany „marshallovské ekonomie“ (Holman, 2005, s. 225 a násl.).

²⁷ Budoucí moderní teorie externalit čerpala své základy z teorie blahobytu Pigoua (Širůček, 2007, s. 287).

projekty, či jiné nenadálé události. Avšak závěrem stejně jako jeho neoklasičtí kolegové kladl důraz na vyrovnanost státního rozpočtu (*Ždárek, 2007, s. 158*).

2.3.3. Další alternativní proudy²⁸

Neoklasická teorie ekonomie nedokázala zahrnout veškeré názory všech myslitelů, a proto dochází k odštěpení několika větví (proudů), které směřují poněkud jiným směrem. Přitom některé odklony si udržují původní ideu neoklasiků plus ji rozšiřují, ale na druhé straně jiné naprosto odmítají některé základní myšlenky jako např. Institucionismus (Veblen), Teorie plánování (Marx), Rakouská škola (Ludwig von Mises a Fridricha A. von Hayeka.²⁹), či Německý ordoliberalismus (Walter Eucken, Wilhelm Röpcke, Alfred Müller-Armack a Ludwig Erhard³⁰, atd.).

2.3.4. „Velká ekonomická krize“

Po 1. světové válce probíhala poválečná obnova světového hospodářství (typická především vysokým růstem průmyslové produkce). Konjunkturální růst světové ekonomiky končí v říjnu 1929 krachem na newyorské burze³¹, kdy se rozvinula hluboká krize kapitalistického hospodářství, která ve většině zemí³² přetrvávala až do roku 1932 (někde i do pozdější doby). Vznikly nové problémy, které musely vlády jednotlivých zemí řešit. Došlo k propadu průmyslové produkce (v rámci celého světa) o 37 %, zhruba 30 milionů lidí bylo postiženo nezaměstnaností, přebytek nabídky způsobil prudký propad cen (hlavně u zemědělské produkce), obrat světového obchodu se dostal na 1/3 své předkrizové úrovně a vznikla silná vlna protekcionismu. Každá země se k nastalé situaci stavěla různými

²⁸ Viz. blíže např. *Holman (2005)* nebo *Sojka (2010)*.

²⁹ Hayek za nejlepší koordinační prvek výroby a směny považuje cenový systém (Cena = nositel informace a motivační prvek), a také znalosti jsou necentralizované a souvisí pouze s jednotlivci (*Holman, 2005, s. 286*). Dalšími známými „žáky“ rakouské školy jsou např. Joseph A. Schumpeter, Oskar Morgenstern, atd. (*Holman, 2005, s. 239*).

³⁰ Ludwig Erhard byl otcem sociálně-tržního hospodářství aplikovaného a známého ze Spolkové republiky Německo po druhé světové válce, známá taky jako německý ekonomický zázrak (*Sojka, 2010, s. 232*). Erhard po roce 1945 pomáhal provádět německou měnovou reformu, v letech 1949-1963 byl spolkovým ministrem hospodářství a tři léta od roku 1963 spolkovým kancléřem. Svou praktickou politiku ordoliberalismu popsal ve dvou knihách: „Blahobyt pro všechny“ a „Německá hospodářská politika“ (*Holman, 2005, s. 343*). Ludwig Erhard využíval také v současnosti z EU známé principy solidarity a subsidiarity (*Sojka, 2010, s. 238- 239*).

³¹ Jednalo se o vůbec nejhlubší krizi v dějinách kapitalismu, taktéž nazývaná „Velká hospodářská krize“ (*Jurečka, 2010, s. 184*).

³² Ale například Sovětský svaz nebyl krizí zasažen z důvodu probíhající přestavby hospodářství v podobě první pětiletky (vyšší národohospodářské plánování a významný podíl státního vlastnictví). Většinu ostatních zemí světa zasáhla krize velmi silně, jako např. USA (13 mil. nezaměstnaných, epicentrum krize), Německo (okolo 6 mil. nezaměstnaných, ale díky militarizaci v roce 1937 cca 0,5 mil. nezaměstnanost), Francie (nejhorší situace ze všech zemí po roce 1934), Velká Británie (3 mil. nezaměstnaných), včetně dalších zemí (*Širůček, 2007, 52 a násl.*).

způsoby,³³ ale typickým rysem je rozšíření státních intervencí do ekonomiky (*Širůček, 2007, 52 a násl.*).

2.3.5. John Maynard Keynes a vznik keynesiánství

Do 30. let 20. století se hlavní mainstreamové teoretické koncepce v ekonomii vyznačovaly především metodou „neviditelné ruky trhu,“ tedy samo regulujícího se trhu. Neoklasická ekonomie až na výjimky naprosto přehlížela makroekonomickou³⁴ složku ekonomie, z důvodu výše uvedeného teoretického pohledu. Velká hospodářská krize dala silný impuls rozvoji nových alternativních teoretických pohledů.

Hospodářská politika podle díla J. M. Keynese³⁵ dosáhla svého největšího praktického rozmachu od 30. do 70. let 20. století. Vznik keynesiánství může být označován jako vznik moderní hospodářské politiky (moderní makroekonomie), a proto je J. M. Keynes označován za „otce“ hospodářské politiky v moderním pojetí (*Kliková a Kotlán, 2006, s. 68*). Avšak jak může čtenář nalézt výše, měl J. M. Keynes řadu předchůdců v teoretické i praktické rovině, jako byly: merkantilisté, klasická škola či Marx (*Širůček, 2007, s. 313*).

Přitom J. M. Keynes po významnou dobu své akademické činnosti³⁶ byl neoklasickým ekonomem (vždyť jeho učiteli ekonomie byli Alfred Marshall a Arthur Pigou). Navíc při mikroekonomickém pohledu zůstal ve většině případů věrný liberalismu (*Sojka, 2010, s. 245*).

Hlavní Keynesovým přínosem pro ekonomii se stala teorie efektivní (agregátní) poptávky. Z této myšlenky podle Keynese vyplývá, že nedobrovolná nezaměstnanost (v součinnosti s recesí) nevzniká kvůli vysokým reálným mzdám, ale naopak v důsledku nedostatečné efektivní poptávky (*Holman, 2005, s. 351 a násl.*). Jako řešení problémů spojených s neefektivní poptávkou popisuje využití státních zásahů do ekonomiky, které mají

³³ V USA za prezidenta F. D. Roosevelta se jednalo o tzv. New Deal (1933), Velká Británie využila především imperiální celní preferenční systém, SSSR pomocí národohospodářského plánování a v Německu se k moci dostala nacistická diktatura typická válečným řízeným hospodářstvím (*Širůček, 2007, s. 54 a násl.*).

³⁴ Jak zmiňuje Pavel Širůček, pojem makroekonomie „používá až ve 30. letech 20. století Frish“ (*Širůček, 2007, s. 312*).

³⁵ John Maynard Keynes (1883-1946) byl britský ekonom. Studoval pod vedením Alfreda Marshalla a Arthura Pigoua, významných představitelů neoklasické ekonomie, na Cambridgeské univerzitě. Do roku 1919 určitou dobu pracoval ve státních službách. V r. 1919 se zúčastnil za Velkou Británii na Versailleské mírové konferenci, kde naprosto odmítl reparace, jež mělo platit Německo. Podal demisi a napsal knihu „Ekonomické důsledky míru,“ ve které tvrdil, že reparace rozvrátí celé německé hospodářství, což se později stalo. V r. 1920 se stal profesorem ekonomie. Důležitou úlohu sehrál při jednáních v Bretton-Woods v USA o budoucím uspořádání měnového systému. Jeho nejvýznamnějším dílem je „Obecná teorie zaměstnanosti, úroku a peněz (1936)“ (*Holman, 2005, s. 353*), (*Sojka, 2010, s. 244*). Na danou knihu pak navazuje keynesovská ekonomie, která přetrvávala jako hlavní proud až do poloviny 70. let 20. st. (*Kliková a Kotlán, 2005, s. 68*).

³⁶ Jak zmiňuje Milan Sojka, teorii efektivní poptávky J. M. Keynes rozpracoval až ve své knize Obecná teorie zaměstnanosti, úroku a peněz z roku 1936 (*Sojka, 2010, s. 248*).

podobu rozpočtové, peněžní a úvěrové politiky na makroúrovni. Dané zásahy mají pomáhat dosažení plné zaměstnanosti (Sojka, 2005, s. 245 a násl.).

Pro navrácení vyspělé kapitalistické ekonomiky k plnému využívání zdrojů existují podle J. M. Keynesese tři možné cesty. První možnost je zavedení zvýšené dědické daně a progresivního zdanění ze strany vlády, což sníží sklon k úsporám a zprostředkovaně umožní jednodušeji vyrovnávat sklon k investicím. Druhou variantu využívání peněžní a úvěrové politiky, která ovlivňuje také sklon k investicím, když udržuje dlouhodobě nízkou úrokovou míru.³⁷ Za třetí může vláda využít deficitní financování z veřejných rozpočtů. V době krizí doporučuje využít J. M. Keynes schodkový státní rozpočet, kterým by vládní výdaje zvyšovaly efektivní poptávku na úroveň plné zaměstnanosti. V praxi má vláda mít připraveny programy veřejné práce, které doplní mezeru soukromých investic. Avšak J. M. Keynes upozorňuje, že zde již role státu končí. Další alokace zdrojů na mikro úrovni má probíhat pomocí tržního mechanismu. Stát nemá nahrazovat „neviditelnou ruku trhu“ viditelnou rukou státu, ale pouze tvořit podmínky pro efektivnější fungování ekonomiky³⁸ (Sojka, 2010, s. 262 a násl.).

Pro oblast hospodářské politiky způsobila Keynesova teorie revoluci především ve 3 základních názorech (Kliková a Kotlán, 2006, s. 69): „Byla zpochybněna nutnost každoročně vyrovnaných státních rozpočtů (rozpočtový deficit = nástroj pro dosažení plné zaměstnanosti), ekonomika s plnou zaměstnaností byla povýšena na zdravé finance a emise peněz se stala zdrojem levného úvěru, který podněcuje investování.“

2.3.6. Nové teoretické směry navazující na J. M. Keynesese

V době po 2. světové válce došlo k rozvoji Keynesovy teorie tak, že vznikly 2 nové keynesovské proudy: *neokeynesiánská makroekonomie* a od 50. let 20. století *postkeynesiánská ekonomie*. Později v důsledku hospodářských šoků (stagflace, růst cen surovin, apod.) v 70. letech 20. století dochází k přerodu neokeynesiánské ekonomie (zároveň probíhá protikeynesiánská revoluce) na tzv. *novou keynesovskou ekonomii*, která místo mikroekonomické teorie dokonalé konkurence staví na modelu nedokonalé konkurence (Sojka, 2010, s. 243 a násl.).

³⁷ Peněžní a úvěrová politika má však podle J. M. Keynesese svá omezení, protože úrokové míry je možno snižovat jen do určité úrovně. V podmínkách Velké hospodářské krize pak tato činnost ztrácí význam (Sojka, 2010, s. 262)

³⁸ Jak ukázaly zkušenosti z praxe po 2. světové válce, dokáže státní intervencionismus velmi účinně stabilizovat ekonomiku. Avšak ne vždy může vláda zůstat jen u makroekonomických nástrojů a pro stabilizaci využít zásahů do ekonomiky (Sojka, 2010, s. 264)

2.3.7.1. Neokeynesovská makroekonomie

V 70. a 80. letech 20. století došlo kvůli nefunkčnosti nástrojů neokeynesovské hospodářské politiky k jejich silné kritice. Šlo o to, že neokeynesiánství nedokázalo reagovat na problémy ekonomické reality spojené se stagflací, roznými šoky, rostoucí globalizací (otevřenost ekonomik), či příliš velké odbory a jiné zbyrokratizované instituce (*Sojka, 2010, s. 291-292*). Protože neokeynesiánská ekonomie z počátku nemá v praxi alternativu, je nahrazena monetarismem Miltona Friedmana. Avšak neokeynesiánští ekonomové se nechtěli vzdát svých myšlenek, a proto vzniká nový teoretický proud zvaný nová keynesiánská makroekonomie (*Holman, 2005, s. 389*). Ta se rozvíjí na základě nové myšlenky, že keynesovská ekonomie je špatně postavena na dokonale konkurenčních základech, a to je třeba nahradit modelem nedokonalé konkurence. S tímto názorem přišli právě tito neokeynesovci James E. Meade,³⁹ James Tobin, či Arthur Okun⁴⁰ (*Sojka, 2010, s. 292*). Díla těchto ekonomů představují změnu neokeynesovského pohledu na fungování tržní ekonomiky, kdy byla původně (do hospodářské krize 70. let spojené se stagflací) vyzdvižována pouze poptávková omezení a následná poptávková stimulace. Avšak po hlubším zkoumání výše zmínění autoři konstatovali, že hlavní problémy 70. let přišly spíše ze strany nabídky. V konečném důsledku opatření na straně poptávky při setkání s nepružnostmi nabídky způsobí pouze růst inflace (*Holman, 2005, s. 389*).

Na základě myšlenek výše uvedených neokeynesovců nová keynesiánská makroekonomie hledá propojení Keynesovy makroekonomie s nedokonalými konkurenčními mikroekonomickými základy. Tuto teorii zastupují James E. Meade, George Akerlof, Janet Yellenová, Gregory Mankin a další (*Holman, 2005, s. 411*). Většina základních myšlenek nové keynesovské makroekonomie vzešla z děl J. E. Meadeho, který se zaměřil na kritiku tradičního neokeynesovství.⁴¹ Představil reformu původních nástrojů neokeynesovské hospodářské politiky. Cílem nemá být plná zaměstnanost, ale docílení stálé míry růstu národního důchodu (*Sojka, 2010, s. 295*). Reformování chtěl dosáhnout prostřednictvím reformy institucí (především v podobě monopolního postavení odborů), které regulují mzdy

³⁹ James Edward Meade (1907-1995) jeden z nevýznamnějších britských neokeynesovců. Ekonomii vystudoval v Oxfordu, kde také poté vyučoval. V roce 1977 získal Nobelovu cenu za ekonomii díky rozvoji teorie mezinárodního obchodu a mezinárodního pohybu kapitálu. Patřil mezi členy Cambridgeského Keynesova kroužku (jako např. R. F. Kahn, J. Robinsonová, P. Sraffa). (*Sojka, 2010, s. 294-295*).

⁴⁰ S ním je spojen známý *Okunův zákon*, který tvrdí, že existuje *klesající funkce vyjadřující vztah míry nezaměstnanosti a mezery růstu (rozdíl mezi mírou růstu skutečného HDP a potenciálním produktem)*, jak zmiňuje (*Sojka, 2010, s. 396*).

⁴¹ J. E. Meade ve své podstatě uznal, že stagflační situace ze 70. let vznikla z velké části právě kvůli tradiční neoklasické poptávkové stimulaci (*Sojka, 2010, s. 295*).

a ceny. Tento systém by měl být decentralizován a kolektivní smlouvy by vyjednávány pouze mezi zaměstnavateli a odbory, na základě obecných vládních směrnic (maximální mzdy). J. E. Meade upozornil na nebezpečí, aby obyvatelé pochopili, že mzdová regulace nefunguje pro přerozdělování důchodu, ale naopak z důvodu dosahování plné zaměstnanosti. Tato Meadeova nová idea poukazuje na to, že systém státní regulace nemá překážet tržnímu mechanismu, který je v jeho pojetí optimálním nástrojem pro alokaci zdrojů⁴² (Sojka, 2010, 296-297).

2.3.7. Chicagská škola

Tento pojem je spojen s Chicagskou univerzitou od roku 1930 až do současnosti. Mezi základní myšlenky chicagské školy patřilo: liberální ekonomické myšlené,⁴³ víra ve svobodné trhy (jejich schopnost alokovat automaticky zdroje a důchody), odmítnutí státních zásahů do ekonomiky – minimalizace úlohy státu v ekonomice (Holman, 2005, s. 416). Vznik a rozšíření myšlenek⁴⁴ chicagské školy zpočátku nebylo jednoduché, jelikož od konce 30. let vévodila teoretickému ekonomickému mainstreamu Keynesova Obecná teorie. Přesto se názory chicagské školy vyvíjely mimo hlavní proud a čekaly na svou šanci, která přichází s prudkým rozvojem v 50. letech, a pak nástup do praktické hospodářské politiky v 70. letech 20. století (Sojka, 2010, s. 363 a násl.).

Důležité je poukázat na hlavní rozdíl mezi myšlením „staré“ (Frank Knight, Jacob Viner a Henry Simons atd.) a „novou“ chicagskou školou. Prvně jmenovaná skupina měla značně heterogenní charakter, přesto se její představitelé plně shodovali na platnosti neoklasické cenové teorie. Naopak škola představované především Miltonem Friedmanem byla názorově mnohem celistvější a stavěla na metodologickém individualismu a metodologickém pozitivismu, který je založený na předpokladu, že „závěry teorie, které korespondují s ekonomickou realitou, jsou pravdivé, přestože vycházejí z nerealistických předpokladů“ (Sojka, 2010, s. 370).

⁴² Těmito myšlenkami J. E. Meade se velmi přibližuje předkeynesovskému neoklasicismu a uznává, že při podmínkách dokonalé konkurence nejsou potřeba žádné zásahy státu, protože by byly pružné mzdy, a tím by vznikala plná zaměstnanost (Sojka, 2010, s. 297).

⁴³ Liberálním myšlením navazovala chicagská škola na rakouskou ekonomickou školu. Od ní se však odlišovala metodologickým pozitivismem (Holman, 2005, s. 447).

⁴⁴ Počátky přímého odporu vůči Keynesově Obecné teorii v podobě neoklasické renesance sahají až k významným neokenesovským ekonomům (R. M. Solow, D. Patinkin a další). U Patinkina se jednalo především o jinou interpretaci kvantitativní teorie peněz (neokenesovec, který neodmítá tuto teorii), (Sojka 363-364).

2.3.8. Monetarismus

Hlavním představitelem tohoto směru byl Milton Friedman⁴⁵. Monetarismus se řadí mezi nově-konzervativní ekonomické směry a jeho počátky jsou spojeny v 50. letech s Friedmanem. Dalšího rozpracování přišlo ze strany Karla Brunnera a Allana H. Melzera (*Sojka, 2010, s. 373*).

Monetarismus jako ekonomický směr obnovil myšlenku kvantitativní teorie peněz v makroekonomické analýze (*Sojka, 2010, s. 374*). Friedman tvrdil, že poptávka po penězích je stabilní a naprosto popřel krátkodobou neutralitu peněz. (*Holman, 2005, s. 426*). Další Friedmanova práce „Úloha monetární politiky“ (1968) zavádí pojem přirozené míry nezaměstnanosti a odmítá dlouhodobý substituční vztah mezi nezaměstnaností a inflací podle Phillipsovy křivky⁴⁶. V 70. letech 20. století monetarismus rozšířil svou teorii i na otevřenou ekonomiku (do té doby se jednalo o makroekonomii uzavřené ekonomiky – tehdejší hospodářství Spojených států amerických), proto došlo k vypracování monetaristické teorie platební bilance a měnových kurzů (vysvětlení přenosu inflace mezi zeměmi), (*Sojka, 2010, s. 374*).

Ve Spojených státech amerických za prezidentů Richarda Nixona a Geralda Forda teoretická východiska monetarismu působila i na praktickou hospodářskou politiku. Avšak od 80. let 20. století jeho doporučení selhávají, a tak ztrácí na významu. Mezi hlavní důvody nefunkčnosti monetaristických principů patří: nestabilita poptávky po penězích, změny v rychlosti obratu peněz a především se zmenšil význam vazby nominálního národního důchodu a množství peněz v oběhu. Ale přes tento ústup monetarismu neznamenal jeho konec, protože došlo k včlenění řady teoretických závěrů do hlavního ekonomického proudu (*Sojka, 2010, s. 375*).

⁴⁵ Milton Friedman (1912-2006) zakladatel monetarismu, přední představitel chicagské školy. V roce 1933 získal magisterský titul v ekonomii na Chicagské univerzitě, a pak doktorát na Columbijské univerzitě. Pracoval i mimo akademickou půdu. V letech 1963-1976 působil jako profesor na Chicagské univerzitě (pak až do smrti emeritním profesorem). Celoživotně se zabýval především oblastí makroekonomie a monetární ekonomie. Za analýzu spotřeby, peněžní historie a teorie a za komplexní analýzu stabilizační politiky získal v roce 1976 Nobelovu cenu za ekonomii. Ekonomickou teorii rozšířil o svou práci na teorii lidského kapitálu, teorie spotřební funkce (díky ní mohl vyslovit svou slavnou hypotézu permanentního důchodu), obnovil základy kvantitativní teorie peněz a vytvořil pojem přirozené míry nezaměstnanosti. Vliv Friedmana na ekonomickou teorii po 2. světové válce je možno přirovnat k přínosu J. M. Keynesa od 30. let 20. století (*Holman, 2005, s. 422*).

⁴⁶ Pomocí monetární politiky není možné dlouhodobě držet nízkou míru inflace, než je přirozená míra. Z toho vyplývá, že peníze nedokáží působit na reálné veličiny (*Sojka, 2010, s. 374*).

Friedmanův postoj k rozpočtové a měnové politice

Friedman v rámci svých myšlenek rozdmýchal spor mezi „fiskalismem“ a „monetarismem“ (tedy mezi keynesiánci a monetaristy) trvající od 50. let 20. století. Monetaristé tvrdili, že rozpočtové zásahy jsou relativně neúčinné a měnová politika⁴⁷ má mnohem větší vliv na poptávku, a tím se stavěli přesně naopak proti myšlenkám keynesiánců (*Holman, 2010, s. 430*).

Vliv rozpočtové politiky na inflaci, deflaci, či dezinflaci je podle Friedmana nepředvídatelný, a to protože tato činnost přímo zasahuje do fungování samoregulačního tržního mechanismu (přímá vazba M. Friedmana na odkaz A. Smitha. Hlavní problém spatřuje v časovém zpoždění mezi zjištěním potřeby státního zásahu, přes legislativní proces, realizaci a dobou, kdy vůbec začne působit na ekonomiku (*Sojka, 2010, s. 385*).

Velkou hospodářskou krizi a její vznik ve Spojených státech amerických (v knize „Svoboda volby“) vysvětluje Friedman naprosto odlišně než, jak se o to pokusil J. M. Keynes a jeho stoupenci.⁴⁸ Naopak z Friedmanova monetaristického pohledu vznikla deprese z vnějších vlivů – špatná měnová politika centrální banky, a taky tvrdil, že první příznaky krize se projevily již v roce 1928 (nebezpečí finančních spekulací, růst cen akcií, pokles produkce, a následná recese během začátku r. 1929). Ale např. Newyorská federální rezervní banka z počátku „správně“ stahovala s trhu vládní obligace a přidávala ohroženým bankám potřebnou likviditu. Bohužel Federální rezervní systém od r. 1930 zastával pasivní politiku (musela i Newyorská federální banka), až došlo ke snížení množství oběživa. Poté následoval „run na banky“ a do konce roku 1933 zbankrotovalo přes 11 tisíc amerických bank z celkového počtu 25 tisíc.⁴⁹ (*Holman, 2005, s. 431-433*).

Z liberálního Friedmanova pojetí ekonomie také vyplývají jeho doporučení hospodářské politiky státu: nízké zdanění a volný zahraniční obchod. Typickým příkladem může být Hongkong nebo v době druhé poloviny 19. století: Velká Británie a Spojené státy

⁴⁷ Podle *Milana Sojky* sám Friedman později v jednom článku ve *Financial Times* (7. 6. 2003) uznal, že využívání cíle monetární politiky v podobě množství peněz v oběhu neprokázalo svou úspěšnost. A ani si nebyl jist, jestli by znovu za tuto politiku bojoval tak usilovně jako dříve. Za hlavní nedostatek Friedmanovy teorie se považuje chabé vymezení jejího teoretického rámce (*Sojka, 2010, s. 387*).

⁴⁸ Podle keynesiánců „Velkou depresi“ způsobila ztráta důvěry investorů (celosvětový investiční pesimismus). Tyto příčiny podle nich mohly kdykoliv znovu vzniknout právě uvnitř tržního systému, proto pak přišli s politikou státních intervencí (*Holman, 2005, s. 431*).

⁴⁹ Podle Friedmana dokonce „slavný“ Rooseveltův New Deal neměl na ukončení krize žádný vliv a nejspíš ji ještě prodloužil, protože ještě v roce 1935 již americká ekonomika byla v sice lepším stavu, začala růst nabídka peněz, avšak počet nezaměstnaných zůstával pořád vysoký. Skutečný rozmach amerického hospodářství přičítá Friedman až nutnosti výroby a růstu kvůli blížící se válce v r. 1939 (*Holman, 2005, s. 431-433*).

americké, či Japonsko. V současnosti již jsou tyto země od podoby svobodného státu (v představách Friedmana) velmi vzdáleny. Z toho pramení jeho vyhraněný negativní názor na příliš velké veřejné výdaje (vlastní peníze = opatrnost, utrácení cizích peněz pro cizí = bez zodpovědnosti), (Holman, 2005, s. 433-434).

2.3.9. Nová klasická makroekonomie

Od počátku 70. let 20. století nebyla tradiční neokeynesiánská makroekonomie schopná reagovat na tehdejší hospodářsko-politické problémy, především s fenoménem tzv. stagflace. Následně došlo k nahrazování neokeynesovské teorie *monetarismem*, který začal v hospodářské politice nahrazovat Keynesovu teorii (Sojka, 2010, s. 390). V této době zároveň vzniká ve Spojených státech amerických nová teorie založená na předkeynesovské neoklasické teorii. Stavělo hlavně této základní filozofii (Širůček, 2007, s. 353): „*Nezaměstnanost je považována za dočasný, nerovnovážný jev, který se sám vyřeší*“. Novinkou tohoto směru se stala *hypotéza racionálních očekávání* a jejím autorem je Američan J. F. Muth. Ve svém díle z roku 1961 *Racionální očekávání a teorie změny cen*, popsal svou teorii racionálních očekávání (Holman, 2005, s. 462). Muth tvrdí, že: „*Hospodářské subjekty svá očekávání racionálním způsobem, to znamená: snaží se, co nejlépe využít všech dostupných informací včetně „správné“ ekonomické teorie*“ (Muth, 1961, s. 315 a násl.). Podle části současných ekonomů znamenal objev hypotézy racionálního očekávání jeden z největších počínů v ekonomické teorii konce 20. století (Holman, 2005, s. 462). Jak uvádí Milan Sojka, veškerá odborná literatura používá pro tento nový teoretický směr mnoho názvu jako (Sojka, 2010, s. 390): „*Škola racionálního očekávání, nová klasická makroekonomie, monetarismus II či neomonetarismus*.“ Avšak žádný s těchto názvů nemůže zahrnout širokou působnost tehdy vzniklé teorie. Relativně dobře vývoj této teorie vystihují dva názvy: *nová klasická makroekonomie I a II*.

Nová klasická makroekonomie I

Hypotéza racionálních očekávání byla sice představena již J. F. Muthem v roce 1961, přesto se v té době nesetkala s výraznější odezvou ostatních ekonomů. Ale v 70. letech zažívá svůj rozkvět, který přišel v návaznosti na hypotézu *přirozené míry inflace*, a také publikace sborníku E. S. Phelpse *Mikroekonomické základy teorie zaměstnanosti a inflace*⁵⁰ (Holman,

⁵⁰ Jeden z nejcitovanějších sborníků v dílech členů školy racionálního očekávání (neboli nová klasická makroekonomie I) v 70. letech (Holman, 2005, s. 462). Avšak je nutno dodat, že pojem škola racionálního

2005, s. 462). Tento teoretický směr se zrodil z děl především Roberta E. Lucase,⁵¹ Thomase J. Sargeta, Neila Wallace a dalších, kteří rozpracovali původní teorii amerického ekonoma Johna Fräsera Mutha (Sojka, 2010, s. 391-392).

Robert E. Lucas dokázal Muthovu hypotézu racionálních očekávání aplikovat v makroekonomických modelech. Pomocí článku *Několik mezinárodních důkazů o zaměnitelnosti mezi produktem a inflací* (1973) nově interpretoval Phillipsovu křivku (Holman, 2005, s.). Lucas vyšel ze závěrů E. Phelpse a M. Friedmana o hypotéze přirozené míry nezaměstnanosti, v níž dochází k rozlišení na krátkodobou a dlouhodobou Phillipsovu křivku. Lucas empirickým zkoumáním Phillipsovy křivky došel k závěru, že neexistuje vzájemný vztah mezi nezaměstnaností a inflací (Sojka, 2010, s. 405). Lucasovo dílo mělo velký význam pro zvýšení významu *měnové stability* pro fungování hospodářské politiky, včetně vlivu na potřebu *politické nezávislosti centrálních bank* (Holman, 2005, s. 464).

Nová klasická makroekonomie I byla zároveň kritizována za výrazné slabiny své teorie. Vůbec hlavní kritika padá na příliš velkou míru abstrakce a složitý matematický aparát, kdy daný teoretický směr nemá prakticky žádnou vazbu na realitu. Jsou to pouze *logická cvičení* – modely, u kterých chybí dynamizace. Avšak je možné bez obav tvrdit, že nová klasická makroekonomie I výrazně ovlivnila makroekonomické modelování a také samotnou tvorbu hospodářské politiky (Holman, 2005, s. 468).

Adaptivní a racionálních očekávání

Adaptivní očekávání získalo teoretické základy prostřednictvím *monetaristické školy*. Vysvětluje vznik očekávání ekonomických subjektů pouze na základě minulých zkušeností. V návaznosti na monetaristy vznikla *teorie racionálních očekávání* na základě práce *nové klasické ekonomie*. Tato hypotéza konstatuje, že ekonomické subjekty pro tvorbu svých očekávání nevyužívají jen minulých zkušeností (adaptivně), ale neopomenou *veškeré dostupné informace* zahrnující současný i budoucí vývoj. Výsledek analytické práce od 70. let 20. století do současnosti dokládá, že obecně platí *adaptivní* očekávání pro jednotlivce,

očekávání zahrnuje i řadu nových neokeynesovských teorií, což může být problém pro přesnější vyhranění dané školy (Sojka, 2010, s. 390).

⁵¹ Robert Emerson Lucas (nar. 1937) je americký ekonom. Absolvoval Chicagskou univerzitu (od r. 1980 zde působí jako profesor). V roce 1995 získal Nobelovu cenu za ekonomii za aplikaci hypotézy racionálních očekávání v makroekonomických modelech. Do jeho oblasti působnosti v ekonomické vědě patří hlavně: *zkoumání hospodářského cyklu, teorie kapitálu a nabídky práce pomocí dynamických modelů celkové rovnováhy ve spojení s teorií racionálního očekávání, či nový pohled na Phillipsovu křivku*. Díla: *Racionální očekávání a praxe ekonometrie* (1981), *Studie z teorie hospodářského cyklu* (1981), *Modely hospodářského cyklu z r. 1987* (Sojka, 2010, 395-396).

domácnosti a malé podniky, jež mají menší dostupnost informací (především vysoké náklady na získání). Naopak mezi velkými podniky a státními institucemi je používáno *racionální rozhodování*. Čistá podoba *racionálních očekávání* se vyskytuje hlavně na finančních trzích (Kliková a Kotlán, 2006, s. 147-150). Teorie očekávání má významné důsledky na účinnost hospodářské (následně fiskální) politiky. Především při existenci *racionálních očekávání* se hospodářská politika stává naprosto neúčinnou.

Doporučení nové klasické makroekonomie pro hospodářskou politiku

Nová klasická makroekonomie tvrdí, že *při rationálním očekávání a absolutně pružných cenách a mzdách* (důležitá podmínka) nedokáže vládní hospodářská politika posunout hospodářství mimo pravdivou Phillipsovu křivku. Z toho usuzují její představitelé v nejlepším případě pouze neutrální nebo hůře destabilizující důsledky krátkodobé stabilizační politiky. Podle názoru *nové klasické makroekonomie I* dokáže vláda způsobit změnu reálných ekonomických veličin pouze v situaci, kdy zasahuje do hospodářství nesystematicky (iracionálně), a tím „zmate“ ekonomické subjekty => špatné agregátní očekávání. Právě takováto činnost je pro ekonomiku šokem, kterému se subjekty na trhu musí přizpůsobovat (Sojka, 2010, s. 399-400). Tato kritika vyplynula především z práce T. Sargeta a N. Wallace, kteří v roce 1975 zformulovali tzv. *tezi o neúčinnosti hospodářské politiky* (navázali na Lucasovo dílo). Stejná myšlenka platí pro deficity státního rozpočtu, což je možné jen prostřednictvím vydáváním a prodejem státních dluhopisů. Díky *racionálnímu očekávání* ekonomické subjekty dopředu předpokládají krytí dluhopisů *tištěním peněz*, a tak zároveň kalkulují s budoucí inflací, což zároveň nastartuje inflační růst cen. Tím dojde k neutralizaci snahy státu o zvýšení ekonomického růstu a snížení nezaměstnanosti (Holman, 2005, s. 466).

V roce 1974 publikoval americký ekonom Robert J. Barro tzv. *Barro-Ricardovu hypotézu*. Navázal na myšlenku Davida Ricarda, který ji později odmítl, že se vznikem rozpočtového deficitu klesá sklon ke spotřebě. V praxi to znamená *racionální očekávání* ekonomických subjektů, že v budoucnu musí vláda schodek rozpočtu krýt vyšším daňovým zatížením. Proto subjekty v současnosti sníží spotřebu, a tím změna daní se bude rovnat změně soukromých úspor (Širůček, 2007, s. 355).

Z výše zmíněných důvodů nová klasická makroekonomie doporučuje jasná, jednoduchá a stálá pravidla v hospodářské politice státu. Monetární politika má mít podobu ohlášené stejné míry růstu množství peněz v oběhu. Naopak rozpočtová politika musí být

celkově minimalizována, protože státní výdaje způsobují vytěsnění soukromých výdajů. Vláda nebude ovlivňovat aktivně tržní ekonomiku, jenom utváří stabilní rámec pravidel pro fungování trhů a správná racionální očekávání (Sojka, 2010, s. 401).

Nová klasická makroekonomie II

Jedná se o ekonomický teoretický směr rozvíjející se od druhé poloviny 80. let, který pro své základy bývá také nazýván *teorií reálného ekonomického cyklu*. Tato teorie plynule navazuje na novou klasickou makroekonomii I. Mezi hlavní představitele tohoto směru patřili: Finn E. Kydland, Edward C. Prescott, Charles Plosser, Robert J. Barro, aj. (Širůček, 2007, s. 355).

Za přínosy v oblasti dynamického pohledu na makroekonomii v rámci teorie *časové konzistence* (či *časové nekonzistence*) hospodářské politiky a také v *teorii reálného hospodářského cyklu* získali právě Finn E. Kydland⁵² a Edward C. Prescott⁵³ v roce 2004 Nobelovu cenu za ekonomii. Teorie hospodářského cyklu uznává většinu myšlenek nové klasické makroekonomie I jako jsou: teorie celkové rovnováhy, úplná pružnost cen a mezd (tzn. nepřetržité čištění trhů) a také hypotézu racionálních očekávání. Hlavní odlišnost vyplývá již z názvu tohoto ekonomického směru, *teorie hospodářského cyklu*. A právě protože výsledky antiinflační politiky během 70. a 80. let 20. století, která byla hojně využívána v USA a Spojeném království, ukázaly, že bohužel doporučení nové klasické ekonomie I (myšleno Lucasův výklad hospodářského cyklu) v praktické hospodářské politice mohou mít vysoké náklady v podobě poklesu HDP a růstu nezaměstnanosti, vzniká nová klasická ekonomie II (Sojka, 2010, s. 402-403). Kydland a Prescott ve svém článku „Business Cycles: Real Facts And Monetary Myth“ (1990) prohlásili, že za hospodářskými cykly nevězí monetární šoky, jelikož ekonomické subjekty díky racionálnímu očekávání způsobí již v krátkém období vyčištění trhů. Tradiční ekonomie zastávala názor rozhodujícího vlivu agregátní poptávky, a proto centrální banky prováděly tzv. *stop-go* politiku. Kydland a Prescott tvrdí, že na hospodářské fluktuace mají vliv *reálné nabídkové šoky*⁵⁴ (vznik na straně nabídky a ne poptávky),⁵⁵ mezi které můžeme zařadit technologický pokrok a jeho

⁵² norský ekonom hostující na univerzitách v Pittsburghu a v Santa Barbaře (Sojka, 2010, s. 402).

⁵³ americký ekonom působící na Arizonské univerzitě (Sojka, 2010, s. 402).

⁵⁴ Důležité je si také uvědomit „skutečný“ pohled teorie hospodářského cyklu na *hospodářský cyklus*. V jejím pojetí nejde o pravidelně se opakující jev, nýbrž jakýkoliv růst nebo propad má jedinečný a neopakovatelný charakter, což platí stejně pro jedinečnost vlivu technologického pokroku (Holman, 2005, s. 469).

⁵⁵ V pozdějších směry vyplývající z teorie reálného hospodářského cyklu jsou zařazovány spíše mezi nové keynesovské ekonomie. V takovém případě především nerespektují předpoklad dokonale pružných mezd a cen (Sojka, 2010, s. 403). Také další výzkumy již potvrdili vlivy nejenom nabídkových, ale také poptávkových šoků

prostřednictvím změny produktivity (*Holman, 2005, s. 468-469*). Ze závěrů nové klasické makroekonomie II je možno vyčíst myšlenku o „*kolísání samotného potencionálního produktu*,⁵⁶ *nikoli vychylování skutečného produktu od potencionálního.*“ (*Sojka, 2010, s. 403*). Z vysvětlení, že hospodářský cyklus je výsledkem obrovského množství rozhodnutí domácností a firem podle racionálních očekávání v reakci na změnu technologického pokroku, vyplývá výrok nové klasické makroekonomie II, že neexistuje vůbec žádný prostor pro stabilizační (fiskální) makroekonomickou hospodářskou politiku. Kydland s Prescottem podpořili kritiku stabilizační politiky svou hypotézou časové nekonzistence hospodářské politiky, protože ekonomické subjekty reagují na systematická diskreční opatření vlády. Proto má hospodářská politika, včetně monetární, fungovat na principu pravidel, stabilní v čase, transparentní a důvěryhodná (*Sojka, 2010, s. 404-405*).

Samozřejmě vývoj v ekonomickém myšlení není nikdy úplně jednostranný, proto také vznikla druhá větev teorie hospodářských cyklů na straně *nových keynesiánců* (jedná se o část keynesiánců). Právě oni souhlasí s myšlenkou racionálních očekávání, avšak odmítají fakt, že ceny a mzdy mohou mít pořád naprosto pružný charakter (trhy se proto samy nevyčísťují). Jak uvádí *Robert Holman*, vznikla celá řada studií v návaznosti na tento nekončící spor. Na jedné straně došlo k potvrzení myšlenek nové klasické makroekonomie II, že reálné mzdy se chovají spíše procyklicky, když v expanzi rostou a během recese klesají. Naopak potvrzení zvyšování inflace (*důkaz poptávkového přehřívání*) během expanze a v opačném případě snižování inflace v době recese podporuje myšlenky *nových keynesiánců*, kteří věří v účinnost monetární politiky na HDP a zaměstnanost minimálně v krátkém období. Tím zůstává diskuze o interpretaci obou směrů zabývajících se teorií hospodářského cyklu otevřená (*Holman, 2005, s. 470*).

Nová klasická makroekonomie II není dokonalou teoretickou koncepcí a často je podrobována kritice. Těžko se dá uvěřit hypotéze, že recese je způsobena technickou regresí (regrese = návrat zpět – těžko představitelný fakt), což ani není podloženo žádnými empirickými fakty. A hlavně technologický pokrok má podobu spíše pomalé změny v rámci reálných ekonomik (žádný rychlý šok). Kritizovány jsou také předpoklady sdílené s novou klasickou makroekonomií I, u které taky chybí empirické zkušenosti. Jak shrnuje *Milan Sojka*,

(včetně fiskální politiky), které vznikají např. veřejným sektorem – změny daní, vládní nákupy či spotřebitelských preferencí (*Širůček, 2007, s. 356*).

⁵⁶ Touto myšlenkou, kdy cyklické výkyvy ekonomiky chápe pouze jako změnu potencionálního produktu, se teorie hospodářského cyklu naprosto odlišuje od ostatních teorií hlavního proudu. Klasický teoretický pohled rozlišuje mezi potencionálním a skutečným produktem. Podobnost těchto závěrů lze nalézt již u Josefa Aloise Schumpetera v jeho „*Teorii hospodářského vývoje*“ z roku 1911 (*Sojka, 2010, s. 404*).

jedná se o modely (teorii) založené na velmi nerealistických předpokladech o chování ekonomických subjektů i o chování trhu, proto se nejedná o výchozí fakta pro činnost hospodářské politiky v reálných kapitalistických tržních ekonomikách (Sojka, 2010, s. 403).

Vliv nových neoklasických teorií na hospodářskou politiku

Nárůst popularity nových neoklasických teorií v 60. a především 70. letech 20. století byl způsobem krizí neokeynesovství, avšak to není jediný důvod. Velký vliv měly změny ve fungování mikro i makrosféry vyspělých zemí, kde v té době probíhala vědeckotechnologická revoluce při světové globalizaci. Z těchto změn vyplynuly 2 významné negativní faktory (od poloviny 70. let 20. století): *vysoká chronická nezaměstnanost a zhoršení životního prostředí*. Využití nových výsledků vědy mohou využít jen velké korporace a bohaté země, které mají kvalifikovanou pracovní sílu a dostatek investic. Takže nejenom neokeynesovská ekonomie měla přímý vliv na tehdejší situaci v ekonomice (Širůček, 2007, s. 96 a 349).

Po těchto událostech během 70. let došlo k situaci, kdy začala ekonomické teorii a v 80. letech hospodářsko-politické praxi dominovat neokonzervativní ekonomie tvořená teoretickými koncepcemi jako *chicagská škola* společně s *monetarismem*, *nová klasická makroekonomie*, či *škola strany nabídky*, apod. Hlavními představiteli v praktické rovině byly britská premiérka M. H. R. Thatcherová (vládla ve Spojeném království ve volebních obdobích 1979, 1983 a 1987) a prezident Spojených států amerických Ronald W. Reagan (vládl ve volebních obdobích v letech 1980 a podruhé 1984).⁵⁷ Jejich hospodářsko-politické koncepce jsou známy také pod názvy: *thatcherismus* a *reaganomika*. Tato tendence se projevila také ve Francii (1986), Německu, Kanadě, Dánsku, apod. Neokonzervativní model se vyznačuje změnou cílů hospodářské politiky (hlavně se zaměřením na boj s inflací) a snahou o zmenšení vlivu státu na ekonomiku (včetně výrazné snahy o *deregulaci*). Avšak i když probíhala silná propagace „laissez-faire“, ve skutečnosti *nedošlo k redukci úlohy státu*⁵⁸ na ekonomiku. Pouze se změnily formy nástrojů hospodářské politiky, omezeny byly sociální výdaje, rostla snaha o reformu daní a celkové zaměření na stranu nabídky (Širůček, 2007, s. 349).

⁵⁷ V podobné politice jakou prosazoval Ronald W. Reagan, pokračoval po svém zvolení v r. 1988 G. H. W. Bush (Širůček, 2007, s. 349).

⁵⁸ Ve skutečnosti existovaly důvody pro nadstátní regulaci, ke které nakonec došlo. Ani Ronald W. Reagan neopustil „stát blahobytu“ a za jeho vlády docházelo k poptávkové stimulaci ekonomiky prostřednictvím zbrojení, typické pro Spojené státy americké až do současnosti (Širůček, 2007, s. 349).

Thatcherismus a reaganomika končí na začátku 90. let 20. století, kdy v USA nastupuje prezident W. J. Clinton (období od r. 1992 a podruhé 1996). Ve Spojeném království se stal ministerským předsedou John Major, který s obtížemi následoval politiku Margaret Thatcherové. V roce 1997 ho vystřídal labourista A. Ch. L. Blair. Během 90. let mizí nejostřejší neokonzervativní směry s hospodářsko-politické praxe.⁵⁹ Pak dochází k určitému propojení neoklasické a neokeynesovské teorie do soudobé ekonomie „hlavních proudů.“ Prostřednictvím umírněných představitelů obou směrů jsou přejímány některé názory protivníků. Někteří moderní keynesovci tak pracují s přirozenou mírou nezaměstnanosti nebo racionálními očekáváními. A také řada neoklasiků přijímá endogenní charakter peněz, či newalrasovskou rovnováhu trhů (Širůček, 2007, s. 350).

2.3.10. Nová keynesovská ekonomie

Jedná se o teoretický směr, který reagoval prudkým nárůstem vlivu neokonzervativních teoretických směrů (hlavně na monetarismus a novou klasickou makroekonomii), a problémy v rámci neokeynesovské makroekonomie. Počáteční argumentace přichází již během 70. let 20. století, v 80. letech se dané myšlenky projevují v akademických kruzích a na konec v 90. letech nová keynesovská ekonomie ovlivňuje praktickou hospodářskou politiku, především monetární oblast (Sojka, 2010, s. 407). Nová neoklasická ekonomie staví ekonomické subjekty do role příjemců cen (typické pro dokonalou konkurenci), což odmítají noví keynesovci, kteří tvrdí že ceny a mzdy určují firmy.

Za největší problém předchozí keynesovské teorie považuje nová keynesovská ekonomie fakt, že celý teoretický směr má podobu mnoha článků a chybí mu nějaký komplexní učebnicový výkladový model. Na hlavní keynesiánské myšlenky se shodují noví keynesovci s neokeynesovci. Neoklasická syntéza považuje nepružnost cen a mezd jako průvodní rys reálné tržní ekonomiky. Ale naopak nová keynesovská ekonomie vidí danou nepružnost důsledek racionálního jednání mikroekonomických subjektů při *nedostatku informací, asymetrických informací* a jiných problémů vyplývajících s fungování soudobé kapitalistické tržní ekonomiky (Sojka, 2010, s. 408).

Nová keynesovská ekonomie není jednolitým proudem a skládá se ze čtyř vědecko-výzkumných programů. *První proud* (americká verze) se vyznačuje jako doplněk keynesovské makroekonomie o nový teoretický pohled na nepružnost mezd a cen, což

⁵⁹ Avšak existuje i několik výjimek – např. počátek premiérování Václava Kaluse v České republice (Širůček, 2007, s. 350).

představuje propojení keynesovské makroekonomie a nedokonale konkurenčních mikro základů. *Druhý program* (evropská větev) bývá označován jako *teorie negociované ekonomiky*, se od první liší důrazem na vybrané instituce⁶⁰ a jejich schopnost dohodnout se na opatřeních důchodové politiky. *Třetí výzkumný proud* vznikl propojením nové klasické makroekonomie s některými tzv. *keynesovskými prvky* (nepružnost mezd a cen). Avšak tento třetí výzkumný směr neobsahuje mnoho původních myšlenek Keynesovy makroekonomické teorie, a proto se těžko zařazuje – podobný neoklasické syntéze. *Čtvrtý výzkumný program* stojí relativně samostatně a v mnoha ohledech se odlišuje od třech předchozích. Je spojen s tzv. *novým paradigmatem J. Stiglitze*, včetně jeho spolupracovníků. Mezi stoupence nové keynesovské ekonomie patří celá řada významných amerických ekonomů: Arthur Okun⁶¹, Arthur Akerlof⁶², Ben Bernanke, Nicholas Gregory Mankiw, David Romer, Joseph Stiglitz, John B. Taylor, Janet Yellenová, Oliver Blanchard (Francouz působící v USA); také mnoho mimo amerických ekonomů: Britové – Peter Richard Layard, Stephen John Nickell, Wendy Carlinová, či Švéd Assar Lindbeck (*Sojka, 2010, s. 409-410*).

Novou keynesovskou ekonomii utvářejí tyto základní myšlenky: *existence neúplných trhů, nedokonalá konkurence, heterogenní povaha práce a asymetrické informace*. Přímou tyto problémy pak způsobují *koordinační selhání a makroekonomické externality* (*Sojka, 2010, s. 408*).

Většina nových keynesovců, kromě Stiglitze⁶³, si zakládá na myšlence *nezávislé centrální banky*, která má monetární politiku nastavenou na *cílování inflace*.⁶⁴ Stiglitz a jeho

⁶⁰ Jedná se o výzkum úlohy: odborů, složení tripartitních institucí (včetně jejich jednání o inflaci). Tzn. vztahy mezi zástupci státu, zaměstnavatelů a odborů, nebo pouze bipolární složení (*Sojka, 2010, s. 409-410*).

⁶¹ Arthur Okun (1928-1980) byl americký ekonom, který se podílel na rozpracování neokeynesovské i nové keynesovské ekonomie. Na Yalově univerzitě byl od r. 1963 profesorem. Působil jako ekonomický poradce u prezidentů J. F. Kennedyho (1961-1962) a L. B. Johnsona (1968-1969). Ve svém výzkumu pracoval hlavně na rozvoji makroekonomie a stabilizační makroekonomické hospodářské politiky. Je autorem tzv. *Okunova zákona* (z výzkumů z počátku 60. let 20. století), který tvrdí, že v podmínkách USA dochází k nepřímé úměře mezi nezaměstnaností a hrubým národním produktem. Tzn., že při 1 % růstu nezaměstnanosti dojde k poklesu o 3 % skutečného hrubého národního produktu vůči potencionálnímu. Dále pomocí koncepce množstevně přizpůsobovacích procesů dokázal, že právě tyto procesy (na rozdíl od cen) vyrovnávají trhy. Pak nezaměstnanost nevede k poklesu nominálních mezd. Okunovy hlavní díla: *Politická ekonomie prosperity* (1970), *Rovnost a efektivnost. Významné dilema* (1975), *Ceny a množství. Makroekonomická analýza z roku 1981* (*Sojka, 2010, s. 427*).

⁶² George Arthur Akerlof (nar. 1940) americký profesor ekonomie (r. 1980) na Kalifornské univerzitě v Berkley. Společně se J. Stiglitzem a A. Spencem získal v r. 2001 Nobelovu cenu za ekonomii, kterou získal za jeho největší teoretický přínos v oblasti trhů s asymetrickými informacemi a analýze mikroekonomických základů makroekonomické teorie. (*Sojka, 2010, s. 426-427*).

⁶³ Joseph Stiglitz se od ostatních nových keynesovců odlišuje právě kritikou nezávislosti centrální banky. Míra nezávislosti centrální banky by měla být více diskutována, protože existují případy, kdy centrální banka nebyla nezávislá, avšak existovala velmi nízká inflace. Např. ČSR – 20. léta 20. století – fungoval pouze Bankovní úřad

spolupracovníci připouštění přímo úměrnou závislost mezi produktem (HDP) a inflací (Sojka, 2010, s. 431-433). Dále tento směr došel k závěru, že pro úspěšné cílování inflace je také nutné, uplatňovat *umírněnou fiskální politiku*. To znamená vyhnout se vysokým deficitům státního rozpočtu a následného navyšování veřejného dluhu, protože oba tyto faktory snižují důvěryhodnost systému cílování inflace (Sojka, 2010, s. 434).

Velmi důležitou postavou pro rozvoj ekonomického myšlení je J. E. Stiglitz,⁶⁵ který zpracoval velké množství výzkumů s velmi širokým rozsahem. Problematika *asymetrických informací* tvoří základ jeho myšlenek (Stiglitz je tvůrcem ekonomické teorie informací). Nedokonalost informací, která se nachází v každé části ekonomiky, nabourává myšlenku neoklasiků samočisticích, dokonale konkurenčních trhů. V takových situacích většinou trhy nemohou být efektivní podle Paretova smyslu (Stiglitz, 2002, s. 468).

Dále se Stiglitz podílel zpřesnění pojmů *negativní výběr* a *morální hazard*, je předním představitelem *teorie efektivnostních mezd* (vysvětlil prostřednictvím teorie informací nedobrovolnou nezaměstnanost), či vytvořil *Grossmanův-Stiglitzův paradox*⁶⁶ (Sojka, 2010, s. 438).

J. E. Stiglitz se v oblasti monetární politiky rozchází se zbytkem nových keynesovců tím, že vyzdvihuje význam úvěrového transmisního mechanismu, společně s endogenní povahou úvěrových peněz (Sojka, 2010, s. 441). Tzn., že monetární politika pak má mít za cíl ovlivňovat ochotu a schopnost bank poskytovat úvěry. Což potvrzuje Joseph Stiglitz tímto výrokem: „*Příkladem sektoru, v němž je zvláště důležitá vládní regulace, je bankovníctví. Již jsme zaznamenali, že jsou informační problémy v jádru úvěrových trhů, a proto nepřekvapí,*

ministerstva financí, který dokázal vytvořit deflační podmínky. Pak naopak velmi nezávislá centrální banka v Rusku (90. léta 20. století) nezvládla vysokou míru inflace (Sojka, 2010, s. 446).

⁶⁴ Cílování inflace v současnosti (tento trend začal na počátku 90. let 20. století v r. 1989 na Novém Zélandu) využívá řada centrálních bank ve vyspělých ekonomikách, jako např. Česká národní banka, či Evropská centrální banka (Sojka, 2010, s. 431).

⁶⁵ Joseph Eugene Stiglitz (nar. 1943) je americký ekonom působící o r. 2001 jako profesor ekonomie na Kolumbijské podnikatelské škole Kolumbijské univerzity. Společně s G. A. Akerlofem a M. A. Spencem získali v r. 2001 Nobelovu cenu za ekonomii za přínos v oblasti asymetrických informací a rozpracování analýzy trhů. Mimo akademickou sféru se dostal v roli ekonomického poradce prezidenta Wiliama Clintona (1995-1997) a také jako hlavní ekonom Světové banky (1997-1999). Stiglitz v průběhu od 90. let kritizuje politiku Mezinárodního měnového fondu a Světové banky, či tzv. Washingtonský program (neoliberální strategie pro transformaci ekonomik sovětského typu. U těchto problematických institucí žádá nápravu mezinárodní nestability, a to je možné jen reformováním těchto organizací – chybí politická odpovědnost – „*globální správa bez globální vlády*.“ Mezi Stiglitzovy hlavní díla patří: *Teorie stabilizace cen komodit* (1981), *Ekonomie veřejného sektoru* (1986), *Kolaps Socialismu?* (1994), *Globalizace a její kritiky* (2002), *K novému paradigmatu v monetární ekonomii* z r. 2003, *Spravedlivý obchod pro všechny* – 2005, *Aby globalizace fungovala* z r. 2006 (Sojka, 2010, s. 437-447).

⁶⁶ Tzn., že: „*Žádný ekonomický subjekt nemá motivaci vyhledávat další informace, na nichž jsou založeny kurzy, pokud by skutečné ceny cenných papírů odrážely všechny relevantní informace*“ (Sojka, 2010, s. 438).

že jsou zde tržní selhání zvláště rozšířená a role vlády je na těchto trzích důležitější“ (Stiglitz, 2002, s. 484). A pak právě výše úrokové sazby nemusí být vhodným cílem monetární politiky (Sojka, 2010, s. 444-445).

Zde má podle Stiglitze monetární politika jen omezený vliv na ekonomiku a následně na ovlivnění ochoty bank poskytovat úvěry. Proto doporučuje, aby nastoupila *účinná stabilizační politika*, která bude bojovat s problémem *přidělování úvěrů*. Konkrétně se jedná o např. daňově zvýhodněné investice (investiční slevy na dani, urychlené odpisování, atd.). Tyto kroky poskytnou firmám dodatečné zdroje financí (Stiglitz, 1988, s. 318-319). Samozřejmě existují i opačná opatření v situaci, kdy dochází k *přeúvěrování* (efekt negativního výběru) – vysoké množství rizikových klientů. Pak nastává čas pro státní regulaci finančního sektoru. (Sojka, 2010, s. 446-447).

2.3.11. Nové trendy makroekonomické teorie

Od počátku 20. let 20. století docházelo v ekonomické teorii, s jistými výjimkami, k neustálému přelévání ve významu konzervativní (neoklasické) a keynesiánské ideologie. Od 30. – 70. let se do popředí dostalo keynesiánství, pak kvůli hospodářsko-politickým problémům (např. stagflace, špatné pochopení Keynesovy Obecné teorie ze strany politiků) ustupuje. V 70. a 80. letech se stala *módní* obnovená neoklasická teorie (především snižování daní, antiinflační politika).

90. léta 20. století se nesla ve znamení hledání nového výchozího modelu, protože původní teoretické koncepce jak keynesiánců, tak i neoklasiků již nedokáží adekvátně reagovat na *nové trendy* ve světové ekonomice – především na *globalizaci a prudký technologický pokrok*. Tradiční formy obou hlavních teoretických proudů se postupně staly více „*umírněnějšími*.“ To znamená časté přejímání některých prvků z teorií oponentů (např. nová klasická ekonomie, či modely nové keynesovské ekonomie, apod.). V rámci mikroekonomie funguje určitý konsensus, kdy mikro složka je neoklasická (neoknesovci ji přijímají). Hledání nové teoretické cesty v makroekonomii ukazuje nové možnosti jako např. *výzkumy příčin finančních krizí, souvislost mezi makropolitikou a institucemi, asymetrie* (asymetrické informace, rozdíly mezi rozvinutými a rozvojovými zeměmi) a především zaměření se problematiku *globalizace světové ekonomiky* (Širůček, 2007, s. 359-360).

Otázka dalšího rozvoje v ekonomické teorii⁶⁷ zůstává v současnosti otevřená. Vedoucí pozici mohou převzít moderní keynesovci, či přijdou s nějakými novinkami neoklasikové nebo dojde k nové syntéze. Ale taky zůstává možnost nových reformních přístupů, návratu dynamického přístupu J. A. Schumpetera, či propojení jeho zaměření na nabídkovou stranu s působením na poptávku podle J. M. Keynesa. Avšak zůstává samozřejmostí, že standardní ekonomie bude hrát důležitou roli jako základ pro „*novou politickou ekonomii 21. století*“ (Širůček, 2007, s. 362-363).

2.3. Otázka použitelnosti hospodářské (fiskální) politiky

Hospodářská, a jejím prostřednictvím i fiskální, politika je v rámci mainstreamového teoretického myšlení postavena do dvojí role. Na jedné straně existuje její maximální zastání ze strany *keynesiánců* a jejich následovníků, kteří se domnívají, že ve vyspělých kapitalistických ekonomikách dochází čas od času k tržním selháním. A takovou situaci je třeba (možno) řešit jedině pomocí státních intervencí. Proti těmto myšlenkám brojí *monetaristé*, *neoklasikové* a ostatní konzervativní směry. Ti naopak vidí největší zlo ve vládních selháních a její neefektivnosti (netržní selhání), a zároveň věří v dokonale se vyčišťující trhy, které mohou být narušeny právě státními intervencemi.

Na tomto místě se hodí mluvit o *Hicksově* rozlišení mezi trhy *s nepružnými cenami*, kam se patří především trh práce a velká část trhu zboží, a trhy *s pružnými cenami*, což jsou především finanční trhy a trhy některých surovin. Hlavní odlišností mezi nimi je, že na trzích s nepružnými cenami dochází k určování mezd a cen firmami. Z této myšlenky je možno vycítit existenci obou výše uvedených situací – existence *dokonalé*, ale i *nedokonalé konkurence* v rámci různých trhů (Sojka, 2010, s. 413).

Určitou brzdou pro fiskální politiku může být tzv. Barro-Ricardova hypotéza (z roku 1974), která doporučuje používat pouze automatické stabilizátory, protože diskreční zásahy ztrácí podle dané hypotézy význam. Pozdější neoklasická představa o racionálních očekáváních byla částečně vyvrácena, jelikož v praxi se častěji vyskytuje situace odpovídající modelu adaptivních očekávání. Jak uvádí *Žďárek*, výrazným problémem fiskální politiky

⁶⁷ Zajímavou možností je např. tzv. nová sociální ekonomie amerického politologa A. Etziniho, který v díle *Morální dimenze ekonomiky aneb k nové ekonomii* z roku 1988 upozornil na nedostatky současné ekonomie. Mezi něž podle něj patří jednosměrné zaměření se na egoismus, racionální kalkul člověka v ekonomice. Proto se snaží o rozšíření ekonomické teorie o etická hlediska, sociální dimenze, apod. Jedná se o hodnoty, u kterých roste význam právě s rostoucí globalizací celého světa (Širůček, 2007, s. 363). Dále je možno také polemizovat o řadě dalších problémů, jež vyplávaly na povrch v souvislosti s hospodářskou a finanční krizí (od r. 2007). Mluví se o *krizi kapitalismu a kapitalistické tržní ekonomiky*.

je časová nekonzistence, kdy efekty jsou snadno dosaženy v krátkém období, ale náklady se rozprostírají na dlouhé období. Některé studie pak poukazují rozporuplné dopady diskrečních opatření. Jako určitá možnost je myšlenka zavedení nezávislé fiskální agentury (nebo dluhové agentury) založené na podobných zásadách jako nezávislé centrální banky (Ždárek, 20, s. 159-160).

Jak uvádějí *Kliková a Kotlán*, těžko je možné určit, nakolik vládní selhání mohou zabráňovat automatickému odstraňování tržních selhání. Řešení vidí v kompromisu, kdy bude cílem v co největší míře *eliminovat jak selhání tržní, tak netržní a vládní*. S tržním selháním pak hospodářská politika bude bojovat tvorbou správných institucionálních podmínek (*antimonopolní úřad, regulátor finančního a bankovního sektoru, apod.*) a garantovat je, vymezovat jasně vlastnická práva, zajistit jejich důslednou vymahatelnost (soudnictví), zvýšení mobility práce a kapitálu, lepší informovanost, apod. Avšak nesmí se zapomenout ani na druhou oblast netržních a vládních selhání, která mohou být minimalizována prostřednictvím: *tvorby „korektní“ politické kultury, legislativním rámcem, podporou nezávislosti médií, zmenšovat časová zpoždění* (především v legislativním procesu) – včetně zjednodušování legislativy, či omezování množství úřednictva, atd. (*Kliková a Kotlán, 2006, s. 48*).

2.4. Sporné oblasti fiskální politiky

Jak uvádějí *Dvořák a Ždárek*, existuje celá řada specifických charakteristik, které bohužel způsobují, že fiskální politika nemá jednoznačné výsledky svého působení (*Dvořák, 1998; Ždárek, 2007*). Tyto vlastnosti jsou v literatuře často nazývané jako politicko-ekonomické vlivy, mezi které patří (*Ždárek, 2007, s. 162-163*): *Makro- a mikro-oddělení nákladů a užitků* (náklady vládní aktivity zpravidla zasáhne většinu subjektů, ale užitek směřuje jen na malou skupinu), *maximalizace užitků samotných politiků* (vládních institucí, byrokracie), *volební cyklus a fiskální iluze* (volič většinou pociťuje jen krátkodobé účinky a na dlouhodobá pozitiva či negativa často zapomíná – proto fungují populistická opatření před volbami a nepříjemná opatření jsou prováděna těsně po volbách), *krátkodobé strategické chování politických stran* (kvůli znovuzvolení se politikové zaměřením na krátkodobé rozpočtové programy), *parciální vláda a problém sdružení názorů* (více rozdílných stran znamená složitější dosažení konsensu – uspokojování parciálních potřeb všech stran – nestabilní fiskální politika), *časová zpoždění* (rozdíl mezi zjištěním problému a jeho působením na ekonomiku), *ireversibilita* (jednoduché zavedení opatření v příznivém

čase, ale naopak je složité omezit nebo zrušit v nepříznivém období), *vyšší optimismus předpovědi* (především při sestavování budoucího rozpočtu). V neposlední řadě se na nebezpečí neudržitelných financí musí brát ohled v prostoru společné měnové oblasti. V takém případě nabývá fiskální impulz na síle a především nedochází k ovlivnění měnového kurzu. Proto vzniká nebezpečí morálního hazardu ze strany politické reprezentace národního státu, kterému se inflační náklady či růst rizikové přírážky rozloží na všechny členy měnové oblasti. Se všemi výše zmíněnými nedostatky fiskální politiky je třeba počítat a snažit se o jejich minimalizaci.

Dílčí shrnutí úvodní kapitoly

Úvodní část práce se zabývala základním vymezením pojmu fiskální politika v rámci ekonomické teorie i praxe. Tato úvodní kapitola logicky uvádí čtenáře do teorie fiskální politiky, včetně logického historického vývoje ekonomického myšlení související s rozvojem daných teorií.

První část uvedené kapitoly poukazuje na zásadní rozdíly mezi rozpočtovou a fiskální politikou, přímo definuje fiskální politiku z různých pohledů na danou problematiku. Dále došlo k rozvedení funkcí, cílů a nástrojů tvořící rámec reálného fungování fiskální politiky. Dílčí část této podkapitoly se zaměřuje na základní vymezení hlavního nástroje fiskální politiky, kterým je státní rozpočet.

Druhá část kapitoly představuje historický nástin vývoje ekonomických teorií souvisejících s fiskální politikou. Historický exkurz začíná u klasické ekonomické školy. Zásadním zlom je logicky představení a další šíření myšlenek J. M. Keynesa. Tím to však nekončí a následuje až do konce 90. let 20. století neutuchající souboj mezi Keynesovým učením a chicagskou (monetaristickou) školou.

Třetí část poukazuje na omezení při využívání fiskální politiky v reálné ekonomice.

3. VÝVOJ FISKÁLNÍ KONSOLIDACE V ZEMÍCH ES/EU

Od počátku společné evropské integrace vždy existovaly rozličné názory na směřování a vývoj spolupráce v Evropě. Velmi často je diskutována *forma* integrace, která má zásadní vliv na postavení jednotlivých politik. Ve své podstatě se jedná o nekonečný souboj mezi národními vládami členských států ES (Evropských společenství)⁶⁸ či později EU a unijními institucemi o pravomoci. Postupným vývojem evropského integračního seskupení docházelo k předávání některých pravomocí z národní na nadnárodní úroveň. Lisabonská smlouva platná od prosince 2009 určila 5 Společných politik EU (*Lacina, Ostřížek a kol., 2011, s. 184-206*): *Celní unie. Stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu. Měnová politika pro členské státy, jejichž měnou je euro. Zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky. Společná obchodní politika.* V těchto oblastech patří pravomoci výlučně do rukou unijních institucí. Avšak přenesení těchto politik na nadnárodní úroveň bylo, je a bude vždy velmi složité, ale také velmi sporné. Těžko se odpovídá na otázku, do jaké míry by měly být politiky centralizovány? Vždy to závisí *hlavně* na politické vůli, jak dalece federalizovat, či naopak decentralizovat moc v rámci EU⁶⁹. To platí i o společném rozpočtu Evropské unie.

3.1. Federální nebo mezivládní přístup?

Po obrovském strádání během dvou světových válek postupně vznikala v rámci Evropy (především západní⁷⁰) silná snaha o integraci⁷¹. V západní Evropě se zformovala federalistická koncepce⁷², avšak okamžitě po 2. světové válce (ve druhé polovině 40. let

⁶⁸ Pojem Evropská společenství je právně nahrazen názvem Evropská unie až Lisabonskou smlouvou od prosince 2009. Přesto, že o EU se mluví již od podpisu Maastrichtské smlouvy v r. 1992 (v platnosti od r. 1993).

⁶⁹ Národní vlády členských států EU se jen velmi neochotně vzdávají jakýchkoliv pravomocí směrem tzv. *do Bruselu* - tzn. hlavně do rukou Evropské komise.

⁷⁰ Země pod kontrolou SSSR (střední a východní Evropa) směřovaly k integraci na východ podle sovětského (socialistického modelu).

⁷¹ Integrační snažení v rámci Evropy je známo již od dob Karla Velikého (okolo roku 800), přes Jiřího z Poděbrad (1462 – diplomatická výprava po Evropě), Jean Jacques Rousseau (Evropská federativní unie národů – 18. století), Henri de Saint-Simon (Spojené státy evropské – dvoukomorový parlament, 1814), Richard hrabě Coudenhove-Kalergi (1923 – jeho *Pan-Evropa* = politická unie), Altiero Spinelli (1944 – federalistická politická unie), aj. (*Lacina, Ostřížek a kol., 2011, s. 17-21*).

⁷² Jak uvedl *Lübbe (2011)*, 19. září 1946 přednesl svou řeč Winston Churchill v Curychu, kde představil svou myšlenku tzv. „Spojených států evropských.“ Mělo se jednat o federaci evropských zemí, ale bez SSSR a Velké Británie (měla zůstat silnou velmocí v rámci Commonwealthu). Bohužel na takové rázné kroky bylo ještě velmi brzy.

20. století) se všechny evropské státy teprve začínaly vzpamatovávat a konsolidovat. Proto okamžitá integrace nebyla možná a nejprve se využíval mezivládní přístup (např. Rada Evropy).

Avšak v roce 1952 vzniká federalisticky laděné Evropské společenství uhlí a oceli (ESUO) mezi Belgií, Lucemburskem, Nizozemím, Francií a Německem a Itálií. Hlavní impuls vzešel od *otce evropské integrace* Jeana Monneta⁷³, jehož myšlenky prezentoval francouzský ministr zahraničí Robert Schuman⁷⁴. Jean Monnet později vytvořil velmi silnou nátlakovou skupinu – tzv. *Akční výbor pro Spojené státy evropské* – tvořenou vedoucími představiteli všech členských států ESUO. Cílem této skupiny bylo zvýšit šířku integrovaných oblastí (z národní na nadnárodní úroveň) v rámci ESUO. Následoval podpis Římských dohod v roce 1957 (platné od ledna 1958), čímž vzniká Evropské hospodářské společenství (EHS) a Evropské společenství pro atomovou energii (Euratom). V roce 1965 tzv. Slučovací smlouva dala dohromady ESUO, EHS a Euratom – vznikají Evropská společenství (ES). Pak začíná určité omezování prvků federalismu, pro které bylo typické hlasování kvalifikovanou většinou v nadnárodních orgánech (*Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 37-44*). Tzv. *politika prázdné židle* (v letech 1965-1966⁷⁵) ze strany francouzského prezidenta Charlese de Gaulla vynutila vznik tzv. *Lucemburského procesu*, který zavádí jednomyslné hlasování do Rady ministrů. Tím se velmi zhoršila rozhodovací schopnost v rámci ES – hlavně po rozšíření v r. 1973 na celkový počet 9 zemí (*Lacina, Ostrřížek a kol., 2011, s. 48-49*).

3.1.1. MacDougallova zpráva a federální rozpočet

Od začátku 70. let 20. století je na úrovni ES vedena diskuze velikosti a struktury „*federálního*“ *centrálního rozpočtu* podporujícího Hospodářskou a měnovou unii. Touto problematikou se zabývá řada studií – na úrovni Společenství se jedná o Wernerovu zprávu, MacDougallovu zprávu a Delorovu zprávu. Jak uvádí *Lacina* a *Ostrřížek*, právě *MacDougallova zpráva je velmi detailní a odpovídá nejvíce ekonomickým potřebám Unie*,

⁷³ Jean Monnet (1888-1979) se narodil v Cognac jako Francouz. Jeho výborné organizační schopnosti využil při zásobování spojenců v obou světových válkách, a také když obnovoval poválečné francouzské hospodářství. Často je také nazýván *otcem evropské integrace*, protože během 50. a 60. let 20. století se zasazoval o rozvoj integračních procesů v Evropě – ESUO, první prezident „Nejvyššího úřadu“ (předchůdce dnešní Evropské komise), federativní pohled na integrovanou Evropu (*Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 36*).

⁷⁴ Robert Schuman (1886-1963) byl opravdovým Evropanem, protože se narodil v Lucemburku, studoval a pracoval v Německu v Alsasku-Lotrinsku. Pak po 1. světové válce daná oblast se stala francouzskou, takže Schuman byl Francouzem, několikanásobným členem francouzské vlády, také prvním prezidentem Evropského parlamentu v letech 1958-1960 (*Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 36*).

⁷⁵ Od r. 1966 mělo dojít k používání většinového hlasování v Radě ministrů v rámci EHS, což podle Gaulla ohrožovalo Francii – nebezpečí přehlasování (*Lacina, Ostrřížek a kol., 2011, s. 48-49*).

svým rozbořem systému rozpočtu z pohledu veřejných financí (Lacina, Ostřížek a kol. 2011, s. 355).

V roce 1974 vytvořila Evropská komise tzv. MacDougallovu komisi⁷⁶, které během své práce od srpna 1975 do března 1977 vytvořila výše zmíněno MacDougallovu zprávu (Lacina, 2007, s. 370), podle oficiálního názvu: *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration* (Evropská komise, 1977).

Zpráva věnuje pozornost hlavně podrobné kvantitativní analýze a rozboru systému veřejných financí v 5 tehdejších federativních státech (v Německu, USA, Kanadě, Austrálii a Švýcarsku) a také ve 3 unitárních státech (ve Francii, Itálii a Spojeném království). Detailně komise analyzovala finanční vztahy mezi úrovněmi veřejné zprávy, v návaznosti na vyplývající ekonomické efekty. Výstupem mělo být navrhnutí možného budoucího směřování Společenství v rámci veřejných rozpočtů a nalezení vhodného rozšíření působnosti Společenství v některých oblastech. MacDougallova zpráva ve svých závěrech definuje možnost třífázové cesty ke vzniku federálního rozpočtu na úrovni Společenství (Lacina, 2007, s. 370).

V *prefederální fázi* je nutnou podmínkou dokončení společného trhu ES (především volný pohyb kapitálu a práce), Rozpočet Společenství by měl: „*Intervenovat v oblasti strukturální a redistribuční politiky*,“ se má zvýšit soudržnost v rámci růstu a bohatství mezi jednotlivými regiony Společenství, jak zmínila MacDougallova zpráva (Evropská komise, 1977). V první fázi navíc je doporučeno navýšení objemu prostředků rozpočtu Společenství z 0,7 % na 2,0 až 2,5 % HNP, a tím umožnění větší akceschopnosti nadnárodního rozpočtu. Podle zprávy i po tomto navýšení, zůstane rozpočet Společenství pořád velmi vzdálen od stavu v existujících federativních státech, které mají výrazně mnohem větší veřejný sektor (např. velké množství sociálních výdajů se nachází na federální úrovni) – Německo a USA = výdaje federálních rozpočtů cca 20-25 % HNP (Evropská komise, 1977).

Druhá fáze, nazývaná jako *federace s malým veřejným sektorem*, se vyznačuje zvýšením prostředků rozpočtu Společenství na 5-7 % HNP (nebo až na 7,5-10 % při začlenění národních výdajů na obranu do společného rozpočtu). Přitom sociální služby a zdravotnictví

⁷⁶ Dané komisi předsedal Sir Donald MacDougall – vlivný anglický ekonom, který byl hlavním poradcem Konference britského průmyslu (Lacina, Ostřížek a kol., 2011, s. 355). Mezi další členy patřili evropští profesori ekonomie Diter Biehl (Berlín). Arthur Brown (Leeds), Francesco Forte (Turín), Yves Fréville (Rennes), Martin O'Donoghue (Dublín), Theo Peeters (Lovaň). Celý tým ještě doplnili 2 profesori z Austrálie Russell Mathews a z USA Wallace Oates (Evropská komise, 1977).

by zůstalo v pravomoci národních států. Zpráva konstatuje, že pro „*dostatečné geografické vyrovnávání produktivity, životní úrovně a zmírnění fluktuací hospodářského cyklu*“ bude výše uvedený objem prostředků stačit (není třeba úrovně stávajících federací (*Evropská komise, 1977*)).

Během třetí fáze, vznik *federace s velkým veřejným sektorem na úrovni Společenství*, měl být odhadnut objem veřejných financí na úrovni ES podle empirických dat fungujících federací (USA a Německo), ve kterých se federální výdaje nacházely na úrovni cca 20-25 % HNP. Závěrem MacDougallova zpráva konstatovala: „*Je možné si představit (pravděpodobně ve vzdálené budoucnosti) Evropskou federaci, ve které federální veřejné výdaje budou okolo 20-25 % HNP, jako je tomu u USA a Německa.*“ Také došlo k navrhnutí postupného přechodu k fiskálnímu federalismu, který zpráva považuje za nutný pro správné fungování společné monetární unie. S politováním uznává, „*že v současnosti neexistuje dostatečná politická homogenita, která by postup směrem k federálnímu rozpočtu ES ospravedlňovala*“ (*Evropská komise, 1977*).

V současnosti během krizových let (od r. 2007) se znovu do popředí dostávají myšlenky federálního rozpočtu Unie (např. německá kancléřka Angela Merkelová)⁷⁷. Ale i přes odbourání skepse v mnoha otázkách, o kterých by se na úrovni EU či eurozóny v předkrizových letech ani nemohlo mluvit, cesta minimálně k fiskální unii, ať již se společným federálním rozpočtem nebo fiskálním paktem či nezávislou fiskální institucí (vládou), je velmi dlouhá. Především nejsložitějším problémem zůstává nalezení politické schody.

Současný rozpočet Unie má zatím od rozpočtů současných federací (např. USA, Německo, Švýcarsko, atd.) velmi malý rozsah, což podrobně představuje další podkapitola.

3.1.2. Rozpočet EU – finanční perspektiva 2007-2013 a jeho (fiskální) omezení

V České republice (a jiných podobných státech) funguje systém schvalování jednoletých rozpočtů (navíc jsou připravovány víceleté nezávazné plány). Naopak každoroční rozpočet EU je od roku 1988 začleňován do tzv. *finanční perspektivy* – první pětiletý (1988-1992), další vždy sedmileté (1993-1999, 2000-2006, 2007-2013). Výhodou tohoto systému je lepší dlouhodobá plánovací schopnost (náročné projekty: např. síť TEN-T), avšak se tím

⁷⁷ Eurozóna se podle Merkelové má stát nejdříve fiskální unií, a pak politickou unií. To přednesla na výročním kongresu křesťanských demokratů – CDU – v listopadu 2011 (*EURACTIV.CZ, 2011*).

omezuje akceschopnost. Zároveň finanční perspektiva vytváří omezení pro každoroční rozpočty. Poslední⁷⁸ čtvrtá finanční perspektiva na období 2007-2013 má sice oficiální strop vlastních výdajů ve výši 1,24 % HND (což je zhruba 1,2 % HDP EU-25),⁷⁹ ale dohoda členských států určila, že v praxi výdaje rozpočtu (takže ani příjmy) nepřevýší 1 % HND⁸⁰. Pouze v r. 2007 a 2008 dosáhne 1,06 %, pak v následujících letech nepřekročí rozpočet 1 % HND (*Lacina, Ostřížek a kol., 2011, s. 346-347*).

Dále podle Smlouvy o fungování EU – Článek 310 platí zásada vyrovnanosti rozpočtu Unie, což zní, jak uvádí *EVROPSKÉ PRÁVO (2011, s. 61)*: „*Rozpočet musí být vyrovnaný co do příjmů a výdajů.*“ To v konečném důsledku omezuje možnost využití stabilizační (fiskální – anticyklické politiky) funkce ze strany společného rozpočtu (*Lacina, 2007, s. 368*). Z dalšího Článku 311 (Smlouvy o fungování EU) vyplývá, jakékoliv nové příjmy rozpočtu Unie musí být jednomyslně schváleny Radou EU po konzultaci s Evropským parlamentem. Ale po tomto procesu ještě je nutná ratifikace ve všech 27 členských státech EU (*EVROPSKÉ PRÁVO, 2011, s. 62*). Ratifikování v členských státech bývá z historických zkušeností⁸¹ velmi složitým procesem, takže úprava rozpočtu Unie o nové příjmové či výdajové oblasti je pak velmi těžko průchodná, tak jako cesta k federalizaci rozpočtu.

Podstatu problému dobře vystihují *König a Lacina (2004)*: „*Srovnání s federálním rozpočtem USA ukazuje, že evropský rozpočet není konstruován jako federální,*⁸² *tj. takový, který zastřešuje fungování příslušného správního uspořádání.*“ K tomu se přidává relativně malý podíl výdajů rozpočtu Unie na celkových veřejných výdajích EU. Rozpočet EU se v současnosti rovná cca 1 % HDP EU, avšak u federací jako USA a Německo to znamená cca 20 % HDP daných zemí, tedy 20krát tolik (*Lacina, Ostřížek a kol., 2011, s. 353-355*).

3.1.3. Důvody pro fiskální (de)centralizování

Zde musí následovat krátké shrnutí teoretických koncepcí ekonomie, které analyzují (ne)vhodnost centralizace rozpočtové soustavy. Touto oblastí se zabývá teorie *fiskálního federalismu*, která hledá odpověď na otázku rozdělení fiskální odpovědnosti mezi jednotlivými správními úrovněmi (celostátní, krajská a obecní). Avšak tyto myšlenky

⁷⁸ Nová pátá finanční perspektiva na období 2014-2020 je fázi projednávání návrhů (r. 2012).

⁷⁹ Jak uvádí *Lacina (2007, s. 369)*.

⁸⁰ Hrubý národní důchod = Hrubý národní produkt + nepřímé daně. Oba ukazatele jsou si velmi podobné.

⁸¹ Např. problémy se schvalováním Maastrichtské smlouvy (Dánská doložka - protokol), či nedávné schvalování Lisabonské smlouvy ve 2 irských referendech, včetně ústupků.

⁸² EU není federací. Může být definována jako „kvazi-federální systém“ (*Begg, 2005*).

je možné použít na úroveň Evropy, kdy porovnáváme, které úkoly se mají plnit na národní úrovni a které by se měly sdílet na centrální nadnárodní úrovni do Bruselu. Jelikož se jedná o nevyřešený teoretický problém, jsou níže uvedeny pro a proti centralizace rozhodovací moci (2 důvody pro centralizaci a 2 důvody pro decentralizaci + kritérium kvality vlády) jako pomůcka při rozhodování, které většinou končí podle subjektivních preferencí (Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 426).

Hlavní výhodou decentralizace je *lepší znalost potřeb občanů na nižší úrovni* (přesnější objem a struktura poptávky po veřejných statcích a službách ze strany občanů), jak uvádí Lacina (2007, s. 366). Uvedený předpoklad vychází ze dvou skutečností – *různorodost preferencí a informační asymetrie*. V rámci jednotlivých států, regionů i lokalit se velmi liší tradice a zvyky (např. svatby a rozvody, výchova dětí, péče o starší spoluobčany, atd.) – tedy různé preference. Dostupnost lepších informací lze ukázat na příkladu: *kde, jak velké cesty či veřejné osvětlení vybudovat, aj* (Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 426-427). Zachování kulturní heterogenity – bohatství je přece jedním ze základních cílů EU podle Smlouvy o Evropské unii – Článek 3 (EVROPSKÉ PRÁVO, 2011): „*Unie respektuje svou bohatou kulturní a jazykovou rozmanitost a dbá na zachování a rozvoj evropského kulturního dědictví*“.

Mezi nejčastěji zmiňované důvody pro centralizaci patří *efekt přelévání* (čili vznik externalit působících přes hranice národních států) a *rostoucí úspory* (výnosy) *z rozsahu*. Právě negativní externality vznikají, když každá země může jednat dle svých vlastních rozhodnutí (buď mnoho opatření, nebo naopak málo). Některá opatření prováděná ve větším měřítku v konečném důsledku přinášejí úspory a především „omezují vytváření duplicit“⁸³. Rostoucí výnosy z rozsahu se často objevují např. „*v používání peněz, v sestavení obchodního práva nebo v obraně*.“ Centralizace pak může probíhat koordinací (ale s nutností častého vyjednávání) nebo vzdáním se části nebo úplné suverenity v určitých oblastech – na úrovni EU to již proběhlo např. v těchto oblastech: „*vnitřní trh a společná obchodní politika, či měnová politika*“ (Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 426).

Kromě 4 výše zmíněných faktorů existuje ještě 5 *pohyblivé* kritérium kvality vlády. Pokud není zahrnuto, teorie fiskálního federalismu předpokládá, že vláda „*vždy jedná v nejlepším zájmu svých občanů*“. Bohužel v realitě občas se vláda snaží naplnit i své vlastní

⁸³ Již MacDougallova zpráva (Evropská komise, 1977) např. podotýkala, že „*výdaje na obranu se mohly ještě více snížit rozvíjením společných technologií*.“

cíle⁸⁴ nebo podlehe nátlaku zájmových skupin. Problémy vládnutí vyplývají z těžko definovatelného pojmu *nejlepší zájem občanů*. To znamená, že veškerá aktivity vlády se vždy setkají s podporou občanů, ale také zároveň s nechutí části společnosti. Demokracie v rukou vlády není dokonalý systém, protože při jeho činnosti vzniká celá řada selhání⁸⁵. Právě z těchto důvodů je třeba rozšířit fiskální federalismus o faktor kvality vlády a její následnou demokratickou kontrolu v rámci voleb (Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 427).

Pokud v rámci EU srovnáme 4 výše uvedené argumenty pro a proti centralizaci na úrovni Unie, včetně zahrnutí kritéria kvality vlády, nevyplývá jednoznačný výsledek. U všech kritérií musí být zvážena pozitiva a negativa, což ale často není možné (obtížné určení váhy jednotlivých argumentů). Evropská unie, vědoma si nutnosti existence jasného vymezení, zastává pozici bránící suverenitu národních států – *princip subsidiarity*, který je součástí Smlouvy o EU Článku 5, jak zmiňuje *EVROPSKÉ PRÁVO (2011)*: „Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie“ (Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 427).

Kritéria pro rozložení činností mezi jednotlivé úrovně veřejné správy

Při hledání teoretického rozřešení problému fiskální (de)centralizace můžeme podle *Laciny* vycházet ze závěrů několika autorů, mezi které patří např. R. Prud'homme, Ch. Tiebouta nebo R. A. Musgrave IN *Lacina (2007, s. 367)*. Právě *Prud'homme (2001, s. 14)* pak představuje čtyři základní kritéria, která umožňují určit optimální úroveň veřejné správy pro poskytování a financování veřejných statků (mluví o stupni decentralizace). Za prvé zmiňuje *ekonomickou efektivnost (economic efficiency)*, která zkoumá, zda jsou veřejné statky a služby produkovány efektivně a v požadovaném objemu. *Politická efektivnost (political efficiency)* se skládá ze tří prvků: důraz na preference na místní úrovni vlády, zvýšení demokracie prostřednictvím efektivní místní vlády a místní vláda jako protiváha příliš silné centrální vlády. *Makroekonomická stabilita (macro-economic stability)* je ovlivněna hlavně strukturou rozpočtového systému (tento ukazatel je axiomaticky brán jako úspěšnější z pohledu centralizace). Neméně důležité je poslední kritérium *redistribuce (redistribution)*.

⁸⁴ Jedná se o snahu vlády o rozšíření svých pravomocí, ve většině případů s dobrými úmysly lépe plnit důležité úkoly (Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 427).

⁸⁵ Výstižné je tvrzení, které podle *Baldwina a Wyplosze (2008, s. 427)* patří W. Churchillovi: „Demokracie je nejhorším možným systémem, nepočítáme-li ostatní“.

Jak uvádí *Lacina (2007, s. 367)*, Ch. Tiebout i R. A. Musgrave se ve svých konečných závěrech v podstatě shodují s Rémy Prud'homme: „*decentralizované systémy mají sklon ke zhoršování nerovností*“, a také konstatuje, že: „*kritéria ekonomické efektivnosti a zvláště politické efektivnosti, široce podporují decentralizovaný přístup, zatímco kritéria makroekonomické stabilizace a redistribuce podporují převážně centralizaci.*“ Ze zmíněných výstupů je možné tvrdit, že centrální rozpočet EU by měl účinně provádět stabilizační a redistribuční fiskální funkce, a pak národní vlády se mají starat o realizaci alokační fiskální funkce. Avšak ve skutečnosti společný rozpočet Unie plní bohužel nejvíce alokační funkci, a přitom jeho stabilizační a redistribuční možnosti jsou velmi omezené (*Lacina, 2007, s. 367*).

Závěrem pro rozpočet Unie z výše zmíněných skutečností vyplývá, že má mnohem menší objem prostředků (cca 1 % HDP EU-25) než federální rozpočty (okolo 20 % HDP). V takovém případě platí názor zmíněný *De Grauwem (2005)*, že „*absence centrálního rozpočtu znamená, že HMU nemá rozpočtovou politiku, která je schopna reagovat na vývoj hospodářského cyklu v Eurozóně*“. Pro vývoj směrem k většímu a aktivnějšímu (hlavně v rámci stabilizační fiskální funkce) rozpočtu Unie do současnosti nebyla nalezena dostatečná politická shoda, o čemž mluví MacDougallova zpráva či *Begg (2005)*. V takové situaci je zajímavé uvažovat o makroekonomické stabilizaci prostřednictvím národních rozpočtů, což provádí Box 3.1.

Box 3-1 Srovnání reakce (anti)cyklické fiskální politiky USA a eurozóny (1999-2005)

Tabulka 3.1 a Graf 3.1 srovnávají vývoj veřejného (cyklicky očištěného) deficitu USA a agregovaných veřejných deficitů členských států eurozóny v letech 1999-2005. Graf 3.1 spolehlivě ukazuje dobrou anticyklickou reakci (reakční schopnost) rozpočtu USA na krizi v r. 2001 (změna deficitu z 0,9 na 3,8 % HDP), na rozdíl od eurozóny (koordinace pomocí SGP) – spíše procyklicky.

Tab. 3-1 Vývoj cyklicky očištěného deficitu rozpočtu USA a agregovaných veřejných deficitů národních rozpočtů zemí eurozóny v letech 1999-2013

Země/Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Eurozóna	-1,4	-0,7	-2,6	-2,8	-2,7	-2,5	-2,2	-1,8	-1,8	-2,9	-4,9	-4,6	-2,7	-1,3	-0,3
USA	0,1	0,7	-0,9	-3,8	-4,9	-4,8	-4,0	-3,1	-3,9	-6,8	-9,8	-9,0	-8,3	-7,7	-6,8

Zdroj: OECD (6. 12. 2012), vlastní úprava.

Graf 3-1 Vývoj cyklicky očištěného deficitu rozpočtu USA a agregovaných veřejných deficitů národních rozpočtů zemí eurozóny v letech 1999-2013



Zdroj: OECD (2005), Lacina (20007, s. 382), vlastní úprava.

3.2. Obecná role fiskální politiky v měnové unii

Pokud zavrhneme myšlenku přímého přechodu k federálnímu rozpočtu Unie, je třeba hledat jiná východiska, jak zvládnout volnou fiskální politiku jednotlivých členských států eurozóny. Protože v prostředí měnové unie (fixní měnový kurz) nabývá fiskální politika velkého významu, protože samotná měnová politika při vysoké mobilitě kapitálu nedokáže řešit časté externí šoky. Hlavní nutností koordinace fiskální politiky je *nefunkčnost kurzové politiky* a *omezenosti měnové politiky*. Ale nesmí se také zapomínat na případ neudržitelné fiskální politiky, při které může dojít až k cenové a měnové nestabilitě, a tím základů měnové unie (Žďárek, 2007, s. 169). Právě v měnové unii by fiskální politika neměla využívat diskreční politiku ale jen automatické stabilizátory (EC, 2001, s. 62). Proto bylo nutné vybrat v HMU ze dvou možných alternativ jak upravit fiskální politiku pro potřeby měnové unie. Buď reformovat instituce (*vytvoření nezávislé fiskálního orgánu* – protiváha měnové autority) nebo *určení fiskálního pravidla* (nakonec v hospodářské a měnové unii aplikované).

Mezi konkrétní problémy, které poukazují na potřebu využívání fiskální politiky v měnové unii, jmenuje Žďárek (2007, s. 170) vybrané faktory:

Nekonzistenci fiskální politiky, kdy jednotlivé vlády vidí pouze vlastní zájmy a tvoří nadměrné deficity státních rozpočtů⁸⁶ s tím, že náklady se rozloží na všechny členy unie (tzv. *free riders problem*). Pak vznikají negativní externality (tzv. *spillover efekt*⁸⁷) v podobě přesouvání zadlužení na budoucí generace (*interní externality*) nebo přenesení zadlužení na ostatní členské země v unii.

Odčerpání likvidity ze společného finančního trhu může probíhat při emisi vládních cenných papírů jedné země, čím se *vytlačuje* nabídka soukromých cenných papírů. Poté se v relativně vysoké míře přesouvá kapitál do deficitní země (vzhledem k nedeficitním členům), protože vládní cenné papíry si většinou drží vyšší rating (kromě nadnárodních institucí typu Mezinárodní měnový fond).

⁸⁶ Vysoké deficity státních rozpočtů v EU mají samozřejmě také velký vliv na enormní nárůst veřejných dluhů. V současné EU, a především v eurozóně, to je právě jeden z nejpálčivějších problémů většiny členských států. Zarážející je statistika veřejného zadlužení Evropy, kterou uvádějí Baldwin a Wyplosz (2008, s. 424-425). Od roku 1975 se velikost veřejných dluhů vyjádřených jako podíl HDP se téměř ztrojnásobila (z necelých 30% HDP na současných 85 % HDP).

⁸⁷ Spillover efekt znamená v podstatě přenos pozitivních či negativních externalit přes hranice jednotlivých členských států HMU.

Jen velmi složitě lze odhadovat vliv fiskální politiky jedné země na kurz celé měnové zóny (ať velmi malá ve velké měnové zóně), také na cenovou hladinu a produkci (při volné fiskální diskreční politice – včetně nezávislé centrální měnové instituci).

Společná měnová politika potřebuje také *společnou fiskální politiku* pro koordinaci stabilizačních národních fiskálních politik. Právě z tohoto důvodu teorie OCA⁸⁸ vyžaduje společnou měnovou unii, včetně kompletní fiskální unie (např. Wernerova zpráva z roku 1970, či federální rozpočet podle MagDougallovy zprávy z r. 1977, či některé závěry Delorsovy zprávy). K tomu ale samotná koordinovaná fiskální politika na úrovni měnové unie potřebuje *informovanost bez asymetrie a minimalizované strategické chování národních politiků* (výše zmiňovaná kvalita vlády). Bohužel je velmi těžké kvantifikovat náklady a užitky s fiskální koordinací, a proto se jen obtížně dá zjistit, zda užitky převyšují náklady.

3.2.1. Řešení problémů fiskální politiky – fiskální pravidlo nebo fiskální instituce

V reakci na výše uvedené problémy fiskální politiky v měnové unii vznikly určité teoretické (i praktické) koncepty na omezení negativ. Proti nekonzistentnímu chování především politických elit (národních států – členů hospodářské a měnové unie) je možno využít dvou omezení, a to *fiskálního pravidla* nebo *národní (nadnárodní) nezávislé instituci s vlivem na fiskální politiku*. Vzájemně se liší hlavně z hlediska časového horizontu, kdy pravidla se zaměřují na kratší a střednědobé období a naopak instituce cílí na dlouhodobé výsledky (Žďárek, 2007, s. 163).

Fiskální pravidlo definují Kopits a Symansky (1998, s. 2) jako: „*permanentní omezení fiskální politiky vyjádřené prostřednictvím souhrnného ukazatele fiskální výkonnosti. Uvažované pravidlo pokrývá souhrnně fiskální ukazatele, jako je deficit veřejného rozpočtu, výpůjčky, veřejný dluh nebo jeho hlavní komponenty...*“. Mezi hlavní důvody proč je fiskální pravidlo potřebné uvádí Žďárek (2007, 163) patří: „*dosažení makroekonomické stability, zajištění fungování dalších (např. finančních) politik, dosažení fiskální udržitelnosti, omezení negativních důsledků (vyplývá s více úrovní veřejného sektoru – např. eurozóna nebo USA), získání nebo obnovení kredibility veřejného sektoru*“.

Nezávislá fiskální instituce je jednou z alternativních možností (vůči fiskálnímu pravidlu zavedenému v EU) pro koordinaci fiskální politiky v měnové unii. Daná instituce

⁸⁸ Teorie optimální měnové oblasti.

musí fungovat mimo běžné veřejné instituce, aby byla zajištěna dostatečná nezávislost. V první variantě může taková nezávislá instituce fungovat v podobě *fiskální agentury*, kdy je na ni delegována část odpovědnosti za fiskální politiku. Takovýto nezávislý výbor pak každoročně se snaží o udržitelnost (stabilitu) fiskální politiky tak, že určí závazné limity. Druhou variantou je *fiskální rada*, která by stírála data pro usnadnění tvorby rozpočtu a prováděla zpětnou kontrolu jeho dodržování. Daná rada by vykonávala svou činnost spíše v podobě analytických útvarů komerčních institucí než akademických. Za zjištěné odchylky od informací vydávaných fiskální radou by odpovídala vláda svou reputací u veřejnosti (Žďárek, 2007, s. 166-167).

Mezi hlavní výhody nezávislé fiskální instituce patří konzistentní dlouhodobá fiskální politika a provádění mnohdy nepopulárních kroků pro stabilizaci. Musela by být schopna plnit zásadní úlohy, které zahrnují: „*poskytování informací pro rozpočtový proces (např. predikce makro ukazatelů), vyhodnocení dopadů minulých činností (vypracování analýz) a publikaci doporučení, hodnocení současných a připravovaných vládních kroků s ohledem na udržitelnost fiskální politiky,*“ aj. Avšak samotná existence nezávislé fiskální agentury je také spojena s celou řadou nevyřešených problémů, protože v realitě v čisté podobě neexistuje⁸⁹ a v politickém prostředí EU pořád v současnosti není v této oblasti dostatečná shoda. Chybí také jednotný názor na její podobu, která je předmětem teoretických diskusí. Daná instituce by musela disponovat *pravomocemi*, ale také dostatečnou *odpovědností* (komu se bude zodpovídat), což vyplývá ze základů demokratického uspořádání státu. Přesto je správné ponechat redistribuční účinky přijímaných opatření ponechat nadále na politických institucích. S tím ale souvisí složité rozdělení pravomocí (kdo má větší váhu) mezi více institucí a řešení sporů mezi nimi, včetně problému politického cyklu (Žďárek, 2007, s. 167).

Zajímavá je myšlenka využití nezávislé fiskální instituce na národní úrovni pro podporu udržitelných veřejných financí. V takovém případě by bylo nutné vyřešit zásadní prvky dané instituce, mezi které patří: „*neomezený časový mandát (na rozdíl od komisí vzniklý při ministerstvech, či vládě – např. NERV), funkční nezávislost, odolnost vůči*

⁸⁹ Část z úkolů nezávislé fiskální instituce plní např. NERV (národní ekonomická rada vlády). V podobě poradního orgánu vlády (VLÁDA ČR, 2012) je schopna podávat kvalitní analýzy a doporučení kroků vlády. Ale na druhé straně doporučení NERVu nejsou pro vládu nijak závazná. Nezávislost NERVu je do značné míry omezena podstatou vzniku z impulsu samotné vlády. NERV funguje v podstatě od ledna 2009 (s výjimkou roční pauzy od podzimu 2009 do podzimu 2010) až do současnosti, kdy vznikl, aby fungoval jako poradní orgán Vlády ČR v krizových letech. Přes všechny jeho plusy nelze konstatovat, že by odpovídal představě nezávislé fiskální instituce. NERV má jen omezené pravomoci (jen poradní výbor) a zároveň nenese vůbec žádnou odpovědnost.

politickým tlakům a zásadní otázka zdrojů pro financování – i veřejné finance mohou být problém (Žďárek, 2007, s. 167).

Za zmínku stojí shrnutí možností omezení fiskální politiky v měnové unii. Jak uvádí Žďárek (2007, s. 193) i přes řadu nových empirických poznatků pro řešení problémů fiskální politiky HMU není příliš variant, jak je řešit. Je možno mluvit o 5 základních variantách, což jsou *fiskální pravidlo (v realitě funguje v HMU), evropský federální rozpočet, nezávislá fiskální agentura, národní fiskální politika v souvislosti s posílenou nadnárodní koordinací nebo tržní pravidla.*

3.3. Fiskální politika v souvislosti s teorií OCA

Teorie optimální měnové oblasti (OCA, Optimum Currency Area) představuje 3 hospodářská a 3 jiná (v podstatě politická) kritéria, kterými se snaží zhodnotit náklady a potřeby pro sdílení jednotné měny. S každým jednotlivým hospodářským kritériem OCA je spojeno jméno 3 ekonomů, kteří na konceptu této teorie mají svůj podíl⁹⁰. První kritérium je spojeno s Robertem A. Mundellem⁹¹ a vyžaduje *mobilní pracovní sílu* v celé optimální měnové oblasti. Další kritérium, *diverzifikace výroby*, vychází z myšlenek Petera Kenena⁹², kdy země musí (v OCA) mezi sebou mít vysoce diverzifikovanou výrobu a vývozy, a také podobnou strukturu ekonomik. Třetí kritérium, *otevřenost ekonomiky*, zdůrazňuje potřebu velké otevřenosti a silný vzájemný obchod ekonomik členských zemí OCA, s čím přišel R. I. McKinnon⁹³ (Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 373-376).

Následující 3 další kritéria mají silně politický charakter, ale jsou stejně zásadní pro dosažení optimální měnové oblasti. *Transferové kritérium* zařazuje do teorie OCA potřebu dohody mezi jednotlivými členskými zeměmi o vzájemné kompenzaci nepříznivých hospodářských šoků (především asymetrických, ale také symetrických). O společném postoji vůči negativním šokům mluví *kritérium jednotnosti priorit*, které vyžaduje jednotný postoj

⁹⁰ Za zakladatele teorie je považován Robert Mundell. O významné rozšíření se pak postarali Peter Kenen, Ronald McKinnon, aj. (Dědek, 2005, s. 3).

⁹¹ R. A. Mundell (narozen 24. 10. 1932) je v Kanadě narozený ekonom pracující na Kolumbijské univerzitě. Jeho jméno znají studenti ekonomie v souvislosti s modelem IS-LM – tedy Mundell-Flemingův model. Za vytvoření teorie OCA a přínos v oblasti makroekonomie otevřené ekonomie získal v roce 1999 Nobelovu cenu za ekonomii. V této souvislosti se řadí mezi zastánce celosvětové jednotné měny (Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 375).

⁹² Peter Kenen (narozen 30. 11. 1932) působí na Princetonské univerzitě, rozvinul pozorování mezinárodních měnových systémů, a také aktivně pozoruje vývoj evropské měnové unie (Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 375).

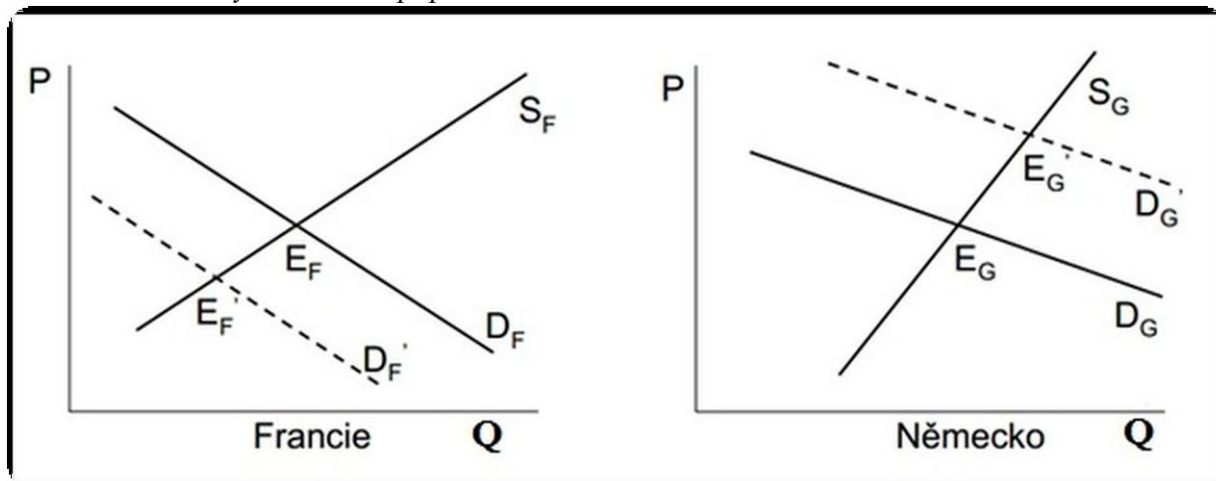
⁹³ Ronald Ian McKinnon (narozen 10. 7. 1935) ze Stanfordské univerzity vydal celou řadu publikací z mezinárodní měnovou tematikou a je zároveň kritikem evropské měnové integrace (Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 375).

zemí měnové unie v otázce, jak reagovat na hospodářské šoky. Na konci stojí jeden z největších problémů – *kritérium soudržnosti*. To je aktuální v situaci, kdy se národní zájmy dostanou do sporu se společnou měnovou politikou (souvislost s fiskální politikou - příkladem je současná dluhová krize v eurozóně – finanční pomoc Řecku) a je třeba nést tyto náklady pro „lepší“ společný osud (Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 376-377).

3.3.1. Asymetrické šoky a fiskální politika

Pro fiskální politiku z Teorie OCA vyplývá velmi důležitá úloha při řešení nebezpečných asymetrických poptávkových šoků⁹⁴. Pro pochopení uvažujeme o jednoduché měnové unii⁹⁵ pouze mezi Francií a Německem. V této měnové zóně vznikne asymetrický poptávkový šok⁹⁶ – např. protože se zvýší zájem o německou produkci na úkor francouzské. Tuto situaci můžeme vidět na Obr. 3-1, kde se objevuje (v pravém grafu) růst poptávky po německých výrobcích - D_G v souvislosti s poklesem (v levém grafu) poptávky po francouzských výrobcích (Lacina, 2007, s. 384).

Obr. 3-1 Vznik asymetrického poptávkového šoku ve Francii a Německu



Zdroj: Dědek (2005, s. 6).

⁹⁴ Asymetrický šok je negativní ekonomickou událostí, která postihuje jen určitou národní ekonomiku, nebo vyvolá odlišné dopady v různých zemích (oblastech). Zasahuje především kladně nebo záporně hospodářský růst nebo zaměstnanost. Právě teorie OCA hledá cestu, jak minimalizovat výskyt asymetrických šoků nebo se na ně přímo připravit. Nejdůležitější v takových situacích je brát ohled hlavně na: „pružný trh práce, udržitelnost veřejných financí, vzájemnou obchodní a finanční propojenost, synchronizaci hospodářských cyklů a strukturální podobnost ekonomik“ (ZAVEDENIEURA.CZ, 2008).

⁹⁵ Jedná se o model založený na určitých předpokladech. V této měnové unii mezi Francií a Německem již došlo k centralizování podstatné části národních rozpočtů na nadnárodní úrovni. Tento společný rozpočet má příjmy pouze z daní z příjmu, a pak výdaje jsou využívány pouze ve formě podpor v nezaměstnanosti. Tyto podmínky v současné realitě EU ani eurozóny neexistují (Lacina, 2007, s. 385).

⁹⁶ Asymetrické šoky mají původ především při zaostávání v konkurenčním boji (např. vysoké výrobní náklady, slabá inovační aktivita, apod.), jak zmiňuje Dědek (2005, s. 12).

Situace ve Francii znamená pro centralizovaný rozpočet Unie *zvýšení výdajů* na dávky v nezaměstnanosti (zároveň *pokles daňových příjmů*), protože poklesla výroba a narostla nezaměstnanost. Naopak Německo s rostoucí výrobou a klesající nezaměstnaností přinese *vyšší výnosy* z daní z příjmu a *pokles výdajů* na dávky v nezaměstnanosti. Rozpočet Unie díky tomu může automaticky přerozdělit nadbytečné prostředky z území Německa do Francie, a tím se zmírní sociální dopady na francouzské nezaměstnané občany a podpoří agregátní poptávka. Ve své podstatě se jedná o pojištění, které zmírní negativní šok přes výnosy s pozitivního šoku (*Lacina, 2007, s. 385-386*).

Pokud vyjdeme ze stejné situace, ale zároveň existuje decentralizovaný systém, ve kterém měnová unie mezi Francií a Německem nedisponuje společným rozpočtem (pouze 2 národní rozpočty). Asymetrický poptávkový šok navýší výdaje francouzského rozpočtu na podpory v nezaměstnanosti, což způsobí růst deficitu. Německý rozpočet se naopak dostává do přebytku (nebo jen snižování rozpočtového deficitu). Francouzská vláda si na deficit musí půjčit a zadlužit se tzv. do budoucnosti (*mezigenerační transfer dluhu*). Finanční prostředky získá jednoduše z německých přebytků, ale tyto prostředky Francouzi jednou v budoucnu musí vrátit, a také si tím omezují pozdější fiskální expanzivní politiku (*De Grauwe, 2005*).

Avšak jak pro centrální společný rozpočet nebo pro decentralizované rozpočty platí, že takové fiskální transfery mohou být využívány *jen k překonání dočasných šoků*. K řešení dlouhodobých problémů jsou pro měnovou unii (plynoucí z teorie OCA) nezbytné *dostatečná flexibilita mezd a mobilita pracovní síly*. V opačném případě hrozí trvalé finanční transfery⁹⁷ z jedné země do druhé (centralizovaný rozpočet) nebo neudržitelné navyšování státního dluhu (decentralizovaný systém). Z výše uvedených skutečností je možné vyvodit, že teorie OCA doporučuje centralizovat dostatečnou část národních rozpočtů na evropskou úroveň, což umožňuje čelit asymetrickým šokům prostřednictvím *automatických (meziregionálních) transferů*. Když neexistuje podstatná centralizace fiskálních funkcí (což je případ současné

⁹⁷ Na špatné zkušenosti z některých zemí (např. Belgie, Itálie, Německo, atd.), pak upozorňuje *De Grauwe (2005)*, když uvádí: „Často se stává, že transfery přes centralizovaný sociální systém do oblastí postižené negativním šokem získávají časem trvalý charakter (např. Mezzogiorno v Itálii, Valonsko v Belgii, či transfery mezi východním a západním Německem). Transfery pouze zakonzervují stávající situace a pouze podněcují další transfery. Např. fiskální transfery do Mezzogiorno tvoří cca 20-30 % jeho HDP. Problém právě tkví v udržování příliš vysokých mezd v dané čerpající oblasti – neflexibilní trh práce.“

HMU), mají být národní fiskální politiky používány maximálně pružně⁹⁸ a autonomně (Lacina, 2007, s. 386-387).

3.3.2. Kritika závěrů OCA

Teorie OCA samozřejmě není jednostranná jasná hypotéza, a proto se na ni vznesla kritika, která se zaměřila především⁹⁹ na požadavek *flexibilních a autonomních státních rozpočtů*. V této oblasti hlavní problém pramení z faktu, že bohužel vlády často využívají deficitní financování rozpočtů i pokud ke zmíněným negativním šokům vůbec nedochází. Vyplývá to ze zkušeností z některých západoevropských z 80. a 90. let. Dlouhodobé deficitní financování způsobuje neustálé navyšování vládního dluhu, jež musí být v budoucnu odstraněn. K tomu De Grauwe (2005) dodává: „Jestliže úroková sazba vládního dluhu převyšuje míru růstu ekonomiky, rozhybe se dynamika dluhu a to vede k stále se zvyšujícímu vládnímu dluhu v poměru k HDP. To časem vyžaduje zásah v podobě přísné restriktivní politiky.“

Pokud nastane výše zmíněný dynamický růst vládního dluhu je možno s ním bojovat buď dosažením dostatečného přebytku primárního rozpočtu¹⁰⁰ (snížením výdajů nebo zvýšením příjmů) nebo pomocí zajištění dostatečných výnosů z tvorby nových peněz, což však dlouhodobě vede k vysoké inflaci (Lacina, 2007, s. 388).

Problémy s omezením fiskální politiky v souvislosti s výše zmíněnými důvody (neudržitelné deficity státních rozpočtů => dynamický nárůst vládního dluhu) se projevíly během 80. a 90. let právě v Belgii a Itálii. V Belgii v 80. letech z důvodu vysokých rozpočtových deficitů a táhnoucí se recese narostl hrubý veřejný dluh přes 130 % HDP (v r. 1987). Pomocí stabilního primárního přebytku (od r. 1985) se Belgii podařilo zastavit a snižovat rostoucí veřejný dluh (synonymum vládního dluhu). To pak nedovolilo belgické vládě na přelomu let 1992-1993 reagovat na hospodářskou recesi anticyklickou politikou, ale naopak musely být zvýšeny daně a sníženy vládní výdaje (procyklicky). Pak během 90. let

⁹⁸ Pružnost znamená, že země zasažená negativním šokem musí mít možnost využít zvýšení deficitu státního rozpočtu a prostřednictvím vestavěných stabilizátorů (např. snížení daní nebo zvýšení sociálních výdajů). A to vše na základě toho, že země vstupem do měnové unie ztrácí 2 makroekonomické nástroje (měnovou politiku a měnový kurz), a proto má možnost se negativnímu asymetrickému šoku bránit jedine fiskální politikou (Lacina, 2007, s. 387).

⁹⁹ Naopak nutnost potřeby centralizovat podstatnou část národních rozpočtů na nadnárodní úroveň nebyla téměř napadána.

¹⁰⁰ Celkový deficit státního rozpočtu dělíme na primární deficit (hotovostní příjmy a výdaje daného rozpočtového období) a na úroky z veřejného dluhu (Lacina, 2007, s. 388).

dochází k dalšímu snižování vládního dluhu až k necelým 85 % v r. 2007¹⁰¹ (hospodářská a finanční krize tento dluh znovu zvýšila). *Itálie* měla lepší výchozí pozici než *Belgie* z počátku 80. let¹⁰², přesto dostatečně nedokázala zareagovat na pokles hospodářského růstu v 80. letech. Tím, že nebyl vytvářen dostatečný přebytek primárního rozpočtu, dosáhl veřejný dluh *Itálie* v roce 1994 na úroveň 124 % HDP (úroky na splácení veřejného dluhu = 13 % HDP v r. 1994). Ani *Itálie* nemohla kvůli vysokému dluhu na začátku 90. let použít anticyklickou fiskální politiku. Vyšší snižování vládního dluhu se italské vládě podařilo až ke konci 90. let, kdy v r. 2007 tvořil veřejný dluh 103,1 % HDP¹⁰³ (*Lacina, 2007, s. 389-390*).

Uvedené empirické zkušenosti *Belgie* a *Itálie* prokazují, že fiskální politiky nemohou být tak pružným nástrojem, protože příliš velké dlouhotrvající deficity vedou k nezvládnutelným rychle rostoucím veřejným dluhům. Tím je vyvrácena část teorie OCA – flexibilní a autonomní nástroj v podobě decentralizované fiskální politiky (*Lacina, 2007, s. 389-390*). Podle *De Graauwa (2005)* se dá toto tvrzení shrnout: „*jedním použitím tohoto prostředku se země zbavuje na několik let možnosti použít nástrojů fiskální politiky.*“

3.3.3. Aplikace OCA na Evropu

Baldwin a Wyplosz (2008, s. 369 a násl.) použili teorii optimální měnové oblasti na oblast Evropy a došli k následujícím závěrům.

Při ověřování jednotlivých 6 kritérií optimální měnové oblasti bylo zjištěno, že většina evropských zemí plní *otevřenost ekonomiky* a *diverzifikaci produkce*. Tzn., že ze tří ekonomických kritérií jsou naplňovány pouze dvě v situaci, kdy v Evropě chybí dostatečná *mobilita pracovních sil*. Zároveň v evropských podmínkách nefungují na dostatečné úrovni *fiskální transfery* (vyplývá z výše uvedených skutečností). U zbylých 2 politických kritérií, *jednotné priority* a *společný osud (solidarita)*, není hodnocení zcela jasné. Úspěšnost kritérií OCA v evropských podmínkách shrnuje Tabulce 3-2 (*Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 385*).

¹⁰¹ (*EUROSTAT, 2012*).

¹⁰² Vládní dluh v roce 1980: *Itálie* – 58,3 % HDP, *Belgie* – 78,3 % HDP (*Lacina, 2007, s. 390*).

¹⁰³ (*EUROSTAT, 2012*).

Tab. 3-2 Výsledek kritérií OCA v Evropě

Kritérium	Splněno (ano/ne)
Mobilita pracovní síly	Ne
Otevřenost obchodu	Ano
Diverzifikace produkce	Ano
Fiskální transfery	Ne ¹⁰⁴
Jednotné priority	Částečně
Společný osud (soudržnost, solidarita)	?

Zdroj: Baldwin, Wyplosz (2008, s. 385), vlastní úprava.

Výsledné hodnocení kritérií OCA shrnutých v Tabulce 3-2 zaprvé potvrzuje právě velmi sporný vývoj myšlenek okolo Hospodářské a měnové unie v Evropě. Teorie OCA nemá černobílý charakter, protože nedokáže úplně přesně změřit náklady a přínosy měnové unie. Konkrétní ekonomický spor doposud není vyřešen, existují dva tábory a konečné rozhodnutí stejně vždy zůstane na bedrech politiků. Druhým důležitým faktem je skutečnost vzniku nákladů právě v oblasti nesplněných kritérií. V HMU se jedná tedy o problémy neflexibilních trhů práce a potřebu vyřešit otázku fiskálních transferů (*Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 385*).

V současnosti již HMU funguje (včetně některých nedostatků) nepřetržitě od r. 1999 (v bezhotovostní podobě, od r. 2002 – hotovostní podoba eura), a proto je možno uvažovat, zda může dojít k tzv. *endogennímu splnění kritérií OCA*. Například v oblasti pracovních trhů leží největší kámen úrazu v přebujelém tzv. *státu blahobytu*, kdy se nestěhují za prací z historických (zvyklost), finančních (dražší bydlení než v USA) a hlavně sociálních (různorodé sociální systémy v rámci celé EU bez propojenosti) důvodů. Avšak společná měna by měla právě flexibilní trhy práce díky vyšší transparentnosti na trzích se zbožím. V rámci McKinnova kritéria hlubšího obchodu se za dobu existence eura projevují pozitivní tendence v prohlubování obchodu mezi členy eurozóny. Vliv obchodu na specializaci není dostatečně empiricky potvrzen ani vyvrácen. Podle teorie Davida Ricarda by společná měna měla vést k specializaci zemí na své komparativní výhody, ale na druhé straně se vyskytuje tvrzení,

¹⁰⁴ V souvislosti s hospodářskou, finanční a dluhovou krizí postupně probíhající ve světové a evropské ekonomice od r. 2007 můžeme z části tvrdit, že v oblasti fiskálních transferů nastala v eurozóně zásadní změna. Důkazem toho mohou být různé kroky na úrovni Unie směřované na finanční pomoc dluhově ohroženým zemím (např. Řecko, Portugalsko, Irsko, atd.). Jedná se fondy z možností poskytování výhodných úvěrů nebo přímo půjček (např. EFSF, ESM, atd.), jak uvádějí *Lacina a Ostrřížek (2011, s. 353 a násl.)*. Avšak to neznamená „správné“ fungování fiskálních transferů, ale spíše se jedná o jednosměrné dotování předlužených oblastí.

že integrace tlačí země spíše k vnitroodvětvovému obchodu – výroba podobných statků (*Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 385-387*).

Závěrem vyplývá hned několik zásadních faktů. Za prvé podle výsledků kritérií teorie OCA je jasné, že Evropa není optimální měnovou oblastí (v podstatě plní podmínky zhruba z poloviny). Pak také nejen mobilita práce, ale vůbec celé trhy práce fungují s nedostatečnou flexibilitou. Hlavně u velkých zemí (např. Španělsko a Itálie) hrozí, že měnová unie může zvyšovat nezaměstnanost. Nakonec vlastně představitelé evropských vlád a zástupci zemí položili v r. 1991 podpisem Maastrichtské smlouvy základy HMU čistě na *politické vůli*. Rozhodnutí tehdejších politiků se řídily potřebou pokračování v ekonomické integraci Evropy (mírová cesta) a daný projekt měl podle některých pomoci posunout se směrem k politické unii. Ale při tak složitých politických rozhodnutích vždy dochází k řešení mnohastranných sporů, které vyřeší jenom ústupky všech stran – proto zatím jen měnová unie s řadou nedostatků¹⁰⁵ (*Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 388-389*).

3.4. Vznik a vývoj HMU

První náznaky společné měnové politiky nalezneme již v čl. 108 Smlouvy o EHS z roku 1957, který říká, že „...každý členský stát bude pokládat svou politiku v oblasti měnových kurzů za otázku společného zájmu...“, atd. (*Lacina, Ostřížek a kol., 2011, s. 190*).

Odborná diskuze se rozvířila v rámci Wernerovy zprávy z roku 1970, která vyslovila myšlenku potřeby centralizace alespoň některých pravomocí národních států na nadnárodní úroveň Společenství. Taky představila koncept měnové unie Společenství s plánem dokončení do r. 1981. Avšak hospodářské recese a rozpad měnového systému z Bretton-Woods její úspěch znemožnil. Od r. 1979 fungoval systém pevných kurzů EMS mezi evropskými měnami. V roce 1988 vznikl tzv. Delorsův výbor¹⁰⁶, který pracoval na plánu navrhujícím konkrétní etapy vytvoření Evropské hospodářské a měnové unie. Tento výbor předložil v r. 1989 tzv. Zprávu o hospodářské a měnové unii¹⁰⁷, která se v podstatě stala výchozím

¹⁰⁵ Samozřejmě, že takové politické rozhodnutí nemůže zůstat bez odezvy kritiků. V podstatě v každém členském státě Unie nalezneme odpůrce. Mezi ty největší patří např. Václav Klaus, Margaret Thatcherová a z ekonomické obce – harvardský ekonom Martin Feldstein. Podle jeho názoru HMU nemá oporu v ekonomické teorii (neobstála v OCA) a pro další přežití vyžaduje kroky směrem k federalistické Evropě, včetně obranné, zahraniční, daňové a společné pracovní politiky (*Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 388*).

¹⁰⁶ Byl vedený silnou osobností tehdejší Evroské komise Jacquese Delorse. Mezi další členy patřilo 12 prezidentů centrálních bank členských států ES a tři experti Nielse Thyhesen, Alexandr Lamfalussy a Miguel Boyer (*Lacina, Ostřížek a kol., 2011, s. 194*).

¹⁰⁷ Zásadní je také definování možnosti vícerychlostní Evropy v rámci integračního procesu (*Lacina, Ostřížek a kol., 2011, s. 195*).

dokumentem pro budoucí Maastrichtskou smlouvu – především oblast Hospodářské a měnové unie (*Lacina, Ostrřížek a kol., 2011, s. 191-195*).

Zásadním milníkem v budování HMU je tzv. Maastrichtská smlouva, která se oficiálně skládá ze dvou smluv (Smlouva o fungování EU a Smlouva o EU) a dalších přidružených protokolů. K podpisu smlouvy došlo v únoru 1992, ale kvůli určitým ratifikačním peripetiím začala oficiálně platit až v listopadu 1993. Avšak jelikož některým členským zemím se zdály některé oblasti společné HMU nedostatečně upravené následovaly ještě další úpravy, které byly provedeny v rámci smluv z Amsterdamu (1997 v platnost) a z Nice (platná v r. 2003) jak uvádějí *Baldwin a Wyplosz (2008, s. 397)*. Vznik HMU proběhl ve 3 etapách: příprava ekonomického prostředí (1990-1993), transformační (1994-1998) a pak od 1. ledna 1999 začíná třetí etapa HMU, kdy do oběhu vstupuje bezhotovostní euro v 11 zemích EU a od r. 2002 jsou také využívány eurobankovky a euromince (*Lacina, Ostrřížek a kol., 2011, s. 1999*). Přehledný časový harmonogram tří desetiletí trvajících vývoje snah o vznik měnové unie ukazuje Tabulka 3-3.

Tab. 3-3 Časový harmonogram HMU

Před Maastrichtem		Mezi Maastrichtem a jednotnou měnou		Jednotná měna	
1970	Wernerův Plán	1994	Evropský měnový institut (předchůdce ECB)	1999	Zahájení měnové unie
1979	Zahájení Evropského měnového systému	1997	Pakt stability a růstu (SGP)	2001	Připojení Řecka
1989	Delorsův výbor (Delorsova zpráva)	1998	Rozhodnutí o členství	2002	Zavedení eurobankovek a euromincí
Únor 1992	Podpis Maastrichtské smlouvy	1998	Stanovení konverzních parit	...	
1993	Ratifikace Maastrichtské smlouvy	1998	Vytvoření ECB	Leden 2011	Přistoupení Estonska (17 členů eurozóny)
Zdroj: Baldwin, Wyplosz (2008, s. 397), vlastní úprava.					

3.5. Fiskální politika v HMU

Jak zmiňuje Žďárek (2007, s. 171): „Základem institucionálního zabezpečení fiskální politiky v Evropské unii je Maastrichtská smlouva, Pakt stability a růstu a další navazující dokumenty.“ Tyto všechny dokumenty vyplývají z Delorsovy zprávy a stojí na ekonomických základech¹⁰⁸. Právní základ hospodářské koordinace nalezneme především ve Smlouvě o fungování EU v Článcích 119 až 126, které danou oblast upravují (*EVROPSKÉ PRÁVO, 2011, s. 26-28*). Dále pak v Nařízeních Rady č. 1466/97 a 1467/97 (přímo pro Pakt stability a růstu I), (Žďárek, 2007, s. 173).

Právě z výše zmíněných důvodů¹⁰⁹ týkající se především obecné fiskální nedisciplíny a výrazných divergencí ve vývoji základních makroekonomických ukazatelů (nebezpečí spillover efektů – negativní externality) probíhala na evropské úrovni dlouhodobá diskuze, která měla vyřešit uvedené problémy. Proto již Maastrichtská smlouva stanovila základní tzv. maastrichtská kritéria¹¹⁰ pro vstup do třetí fáze HMU. Níže uvedená kritéria upravuje článek 140 SFEU, který se dále odkazuje na Protokol o konvergenčních kritériích a Protokol o postupu při nadměrném schodku (*EVROPSKÉ PRÁVO, 2011*), které pak společně vytvářejí 5 kritérií:

- *cenovou stabilitu (míra inflace nepřekročí o více než 1,5 p. b. míru inflace tří členských států s nejnižší inflací; rok před vstupem),*
- *stabilní dlouhodobé úrokové míry (nepřekračovala o více než 2 p. b. úrokovou sazbu členských zemí, které dosáhly nejlepších výsledků v cenové stabilitě; rok před vstupem),*
- *stabilní kurz měny při účasti v ERM II (během 2 let před vstupem udržovat normální rozpětí v mechanismu směnných kurzů),*
- *veřejný deficit (Plánovaný nebo skutečný schodek veřejných financí nesmí překročit 3 % HDP),*
- *a hrubý veřejný dluh (Poměr veřejného vládního dluhu v tržních cenách k HDP nepřesáhne hranici 60 %).*

K fiskální politice se vztahují právě dvě posledně zmíněná kritéria veřejného deficitu a veřejného dluhu. Navíc se k nim vztahuje podmínka nepřekročení těchto hranic nebo alespoň znatelně klesající k těmto hranicím. Avšak tvůrci Maastrichtské smlouvy také počítali

¹⁰⁸ Většina ekonomických zákonitostí vyplývá z výše uvedených problémů fiskální politiky v měnové unii. Viz. podkapitoly 3.1.3 a 3.2, či příspěvku, který uvádí Žďárek (2007).

¹⁰⁹ Viz. podkapitoly 3.1.3 a 3.2 či Žďárek (2007).

¹¹⁰ Dodatečně se také posuzoval soulad právních norem členských států (včetně statutu národní centrální banky) s články 130 a 131 SFEU a statusem ESCB (Lacina, Ostržek a kol., 2011, s. 200).

nutností fiskální koordinace i po vstupu do HMU, a proto v Článku 126 SFEU¹¹¹ bylo zmíněno, že se „členské státy vyvarují nadměrných schodků veřejných financí“ a ve zbývající části daného článku je rozebrána tzv. *procedura řešící nadměrné deficit*. Konkrétní praktické záležitosti týkající se nadměrných schodků byly ponechány na pozdější úpravu, které přišla v podobě Paktu stability a růstu (*The Stability and Growth Pact, SGP*), (Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 429).

3.5.1. Pakt stability a růstu I

I když Maastrichtskou smlouvou došlo k značným opatřením v rámci veřejných financí, postupně s blížícím datem započetí třetí fáze HMU narůstaly velké obavy¹¹² o stabilitu budoucí měny, zejména mezi německou odbornou veřejností. Právě německý ministr financí Theo Waigel přišel s prvním návrhem „Paktu“¹¹³ v květnu 1995 na konferenci v Londýně¹¹⁴, oficiální podoba byla předložena v listopadu téhož roku (*Žďárek, 2007, s. 172-173*). Avšak během ostré diskuze došlo ke zmírnění paktu z původního *automatické procedury* na postup tzv. *procedury EDP*, čehož se využije v případě, když by byla překročena hranice pro deficit národních rozpočtů. Vymezení všech konkrétních situací (jako například „kdy dojde k porušení pravidel, kdy mají být uvaleny sankce, apod.) došlo na mezivládní konferenci v Dublinu v prosinci 1996. Implementování celého „Paktu“ bylo provedeno na zasedání Evropské rady v červenci 1997, kdy vznikla 2 nová Nařízení Rady č. 1466/97¹¹⁵ a č. 1467/97¹¹⁶ a rezoluce Evropské rady (všechny 3 dokumenty tvoří SGP).

¹¹¹ Jak uvádí *EVROPSKÉ PRÁVO (2001, s. 27-28)*.

¹¹² Jak uvádí *Žďárek (2007, s. 172)*, například ještě v roce 1995 plnilo kritéria cenové a úrokové stability pouze 11 z 15 členských zemí, ale rozpočtová kritéria pouze 2 státy (Německo a Lucembursko). Mezi významné obavy, především ze strany Německa, patřilo ohrožení stability měny prostřednictvím deficitů veřejných rozpočtů dohromady s rostoucím vládním zadlužením. Toto zvyšující se zadlužení může způsobit, že vzrostou úrokové míry, které jsou v měnové unii sdílené, což je nebezpečí pro všechny členské země (*Lacina, 2007, s. 392-393*).

¹¹³ První pakt vzniklý v roce 1997 bude dále brán jako Pakt I. Původní německý návrh počítal pouze s velmi přísnou automatickou procedurou, která by vůbec neumožňovala větší flexibilitu. Tato flexibilita má být dána doplněním německého názvu *Pakt stabilita* o slovo *růst* (Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 429).

¹¹⁴ S návrhem souhlasily logicky především malé státy (s nižšími dluhy) a překvapivě i Francie, která se ale při jeho dalším projednávání ve velkém podílela na jeho změkčení v době schvalování (*Žďárek, 2007, s. 172*).

¹¹⁵ Nařízení Rady č. 1466/97 popisuje preventivní mechanismus, který představuje pravidelnou kontrolu a koordinaci ekonomických politik, čímž se má předcházet vzniku rozpočtových schodků přes 3 % HDP. Upravuje také podobu stabilizačních (vypracovávají členové eurozóny) a konvergenčních (země mimo eurozónu) programů. Dané programy jsou předkládány ke kontrole Komisi a Radě, aby se předcházelo deficitům. Ale i v této oblasti hlavní roli hraje Rada EU – ochrana zájmů národních států (*Lacina, 2007, s. 397*).

¹¹⁶ Nařízení Rady č. 1467/97 se na rozdíl od předchozího nařízení zaměřuje na výstrahu a následní uvalení sankcí, pokud by došlo k porušení stanovených pravidel v rámci rozpočtových schodků. Je nutno podotknout, že se jedná o zpřesnění Článku 126 SFEU – procedury nadměrného deficitu (EDP). Komise vždy při odhalení problému iniciuje (navrhuje) Radě zavedení procedury EDP. Pokud by členský stát nereagoval na veškerá doporučení Rady, tak může být použito 4 následujících opatření: *při vydávání státních obligací daný členský stát musí Radě dodávat dodatečné informace, zhoršení poskytování půjček ze strany Evropské investiční banky,*

Přijetí paktu alespoň na určitou dobu umlčelo hlavní kritiky (pesimisty), když došlo k výrazné modifikaci původních článků Smlouvy o ES, a to jak uvádí Žďárek (2007, s. 173) o: „dodržování rozpočtu blízko nulového deficitu, zavedení systému předběžného varování členských států ECOFINem (při odchýlení se od cíle)¹¹⁷, detailní vymezení pravidel při porušení hranice deficitu (včetně jejich možného zmírnění) a konkrétní postup při proceduře nadměrného deficitu (EDP) – možnost iniciace ze strany Komise.“

Pokud shrneme složení Paktu stability a růstu I¹¹⁸, je složen ze tří částí (Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 429):

- definice nadměrného deficitu,
- ochranné ruky trhu projektované na povzbuzení vlád, aby se vyhnuly nadměrným schodkům,
- opravné ruky trhu, která předepisuje, jak by měly vlády reagovat na nedodržení maximální výše deficitu, a zahrnuje použití sankcí.

Pakt I ve své podstatě měl tři výrazné dopady na fungování koordinované fiskální politiky. Definoval *přesné a formální hranice kritérií* (podle konceptu národních účtů ESA 1995) pro výši deficitu 3 % HDP a hodnotu veřejného dluhu 60 % HDP. Dále musí platit, že ve střednědobém horizontu, musí být rozpočet vyrovnaný či mírně přebytkový. Za druhé byla *oslabena pozice Komise vůči ECOFINu* prostřednictvím přijatých automatických pravidel a politizaci celého procesu posouzení a rozhodování. Vznikl *mechanismus vzájemného dohledu*, který nahradil rozdílné národní fiskální politiky členských zemí EU. Po všech úpravách a vzniku konečné verze Paktu I lze konstatovat, že došlo k poklesu kredibility procedury EDP (hlavní váha na politickém rozhodování Rady EU a „lpění“ na konkrétním stanoveném čísle, které je dobře politicky interpretovatelné pro veřejnost). Paktu I staví Komisi jen do role „dozorce“ nad fiskálními pravidly EU (Žďárek, 2007, s. 173-174).

3.5.2. Problémy, kritika a selhání Paktu I

Ani odborná veřejnost neměla jednoznačný postoj k užitečnosti Paktu I. Na jedné straně byla cítit jednoznačná podpora ze strany především německých ekonomů (např.

členský stát musí uložit u Unie neúročený vklad (po 2 letech propadá, jinak je navrácen; maximálně do výše 0,5 % HDP) nebo je uložena pokuta (Lacina, 2007, s. 398).

¹¹⁷ Monitorování a předkládání tzv. Stabilizačních programů, včetně ročních fiskálních cílů, k prozkoumání Evropské komisi (Žďárek, 2007, s. 173).

¹¹⁸ Dodržování paktu platí pro všechny členské země EU, avšak opravná ruka může být použita pouze na země eurozóny (Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 429).

Sielbert) a naopak existovalo silné odmítání – např. De Grauwe¹¹⁹ (*Žďárek, 2007, s. 174*). Asi nejspravedlivější pohled na Pakt I (při ex post hodnocení) podali Eichengreen, Wyplosz (1998, s. 69), když mluvili o tom, že „*Pakt I bude větším omezením a působením automatických stabilizátorů v Evropě zůstane slabým, zvyšujícím volatilitu produkce, dále snižujícím růst a činícím dodržení Paktu ještě více svazujícím než předtím. Prostřednictvím operací této pochybné spirály bude Evropa odsouzena do pastí rovnováhy na nízké úrovni.*“

Zásadní je otázka, zda pakt ponechává dostatečný prostor pro anticyklickou fiskální politiku? Pro odpověď je třeba analyzovat vliv Paktu na dvě zásadní složky fiskální politiky, což jsou *vestavěné stabilizátory* a *diskreční politika*. Pakt I vyžaduje, aby rozpočty byly během střednědobého horizontu vyrovnané nebo mírně přebytkové. Díky tomu mohou během kratšího období fungovat vestavěné stabilizátory (především době recese). Tabulka 3-4 ukazuje, o kolik se prohloubí deficit státního rozpočtu při 1 % poklesu růstu ekonomiky (HDP) přehledně ve vybraných zemích EU¹²⁰. Při hrubém odhadu je možno tvrdit, že 1 % propad HDP znamená v průměru 0,5 % nárůst deficitu (*Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 434*).

Tab. 3-4 Citlivost bilance státního rozpočtu na 1% pokles HDP

Země	%	Země	%	Země	%	Země	%
Německo	-0,5	Rakousko	-0,5	Řecko	-0,6	Portugalsko	-0,4
Francie	-0,5	Belgie	-0,5	Irsko	-0,4	Španělsko	-0,5
Itálie	-0,4	Dánsko	-0,7	Nizozemí	-0,6	Švédsko	-0,5
Spojená království	-0,6	Finsko	-0,5				
Zdroj: OECD (1997); Baldwin, Wyplosz (2008, s. 423), vlastní úprava.							

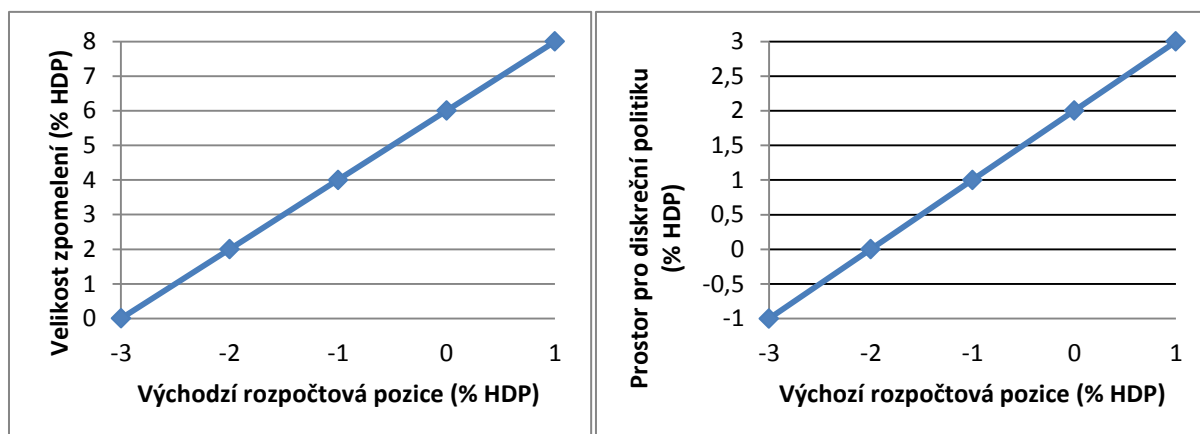
Výše zmíněný odhad 0,5 % propadu deficitu je použit dále v levém grafu Obrázku 3-2, který zobrazuje, jak hluboko může poklesnout úroveň HDP, než vestavěné stabilizátory zajistí deficit pod 3 % HDP (jak stanovuje Pakt) – zjednodušeně – do kdy mohou být vestavěné stabilizátory použity (než je překročena hranice deficitu rozpočtu na úrovni 3 % HDP). Ve výchozím bodě (-3;0) se fiskální politika nachází na hranici schodku 3 % HDP. V takovém případě musí dojít (vyplývá z Paktu) k zablokování vestavěných stabilizátorů, a tím fiskální politika začne působit procyklicky. Bude-li rozpočet původně vyrovnaný (nula

¹¹⁹ Viz. např. DE GRAUWE (2005).

¹²⁰ Rozdíly v účinnosti vestavěných stabilizátorů na 1 % propad HDP vyplývají především z rozdílných sociální a daňových systémů (*Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 422*). Vyšší propad bilance státního rozpočtu v % HDP silnější vestavěné stabilizátory.

na horizontální ose) musel by hrubý domácí produkt propadnout až o 6 %, aby vznikl schodek o velikosti 3 % HDP. Naopak pravý graf v Obrázku 3-4 ilustruje jaký mají prostor diskreční opatření bez vestavěných stabilizátorů při ekonomickém propadu 2 % HDP. Pokud vyjdeme z výše zmíněného pravidla (1 % propad HDP = zhoršení bilance rozpočtu 0,5 % HDP), je možno konstatovat, že při 2 % propadu HDP vznikne působením automatických (vestavěných) stabilizátorů deficit rozpočtu o velikosti 1 % HDP. Dále je v pravém grafu vidět například situace při přebytku rozpočtu o 1 % HDP (na horizontální ose), což dává vládním diskrečním opatřením prostor k reakci až do výše 3 % HDP. Jelikož Pakt téměř vylučuje diskreční fiskální politiku (snaha o vyrovnané či přebytkové bilance), odborníci doporučují vládám během klidných let udržovat přebytkový rozpočet (bez diskrečních opatření), aby mohly daný nástroj využít během recese (*Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 434*).

Obr. 3-2 *Prostor k manévrování v Paktu stability a růstu*



Zdroj: Baldwin, Wyplosz (2008, s. 434), vlastní úprava.

Je cíl Paktu stability a růstu správný?

Zastánci Paktu vyzdvihují jeho tlaku na vyrovnaný nebo lépe přebytkový rozpočet a dále tvrdí, že když to budou všechny členské země dodržovat, stejně jim zůstane dostatek prostoru pro manévrování. Ale i ti největší optimisté uznávají negativní důsledky hluboké recese (podle nich pouze výjimečná situace), která nakonec může omezit anticyklickou fiskální politiku. Z ex post pohledu je známo, že počáteční roky existence eurozóny byly doprovázeny dlouhým oslabením růstu (pozůstatky asijské krize 1997 a krize po útocích z 11. září 2001, splasknutí internetové bubliny), a proto muselo být vyrovnávání rozpočtu a snižování vládních dluhů odloženo na později. Někteří kritici viní právě Pakt I ze snížené ekonomické výkonnosti na přelomu tisíciletí. Ten podle nich bránil širšímu využití

anticyklické fiskální politiky¹²¹. Odpůrci Paktu se dále zabývají otázkou, kam až může veřejný dluh klesat při vyrovnaných nebo přebytkových rozpočtech. Představme si situaci (ale velmi extrémní), kdy se vládní dluhy dostanou pod nulu do záporných čísel. Pak by si vlády zvyšovaly daně, aby měly z čeho půjčovat soukromému a zahraničnímu sektoru. Tzn. soutěž mezi vládami a soukromými bankami – velmi neskutečný vývoj, avšak taky velmi špatná role pro veřejné finance. Ale i na tyto i jiné otázky samozřejmě umí příznivci Paktu odpovídat a diskuze je pořád velmi ostrá (*Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 435*).

Omezení paktu

Užitečnost Paktu je dána dvěma cíli. Má zabránit zbytečně přebujelému deficitnímu financování a následné neschopnosti splácet dluhy (a to především v měnové unii). Pakt stability a růstu má těžko obhajitelné ekonomické základy a jeho politická vymahatelnost je také velmi omezená. Za prvé z ekonomického hlediska tříprocentní limit nelze objektivně zdůvodnit – jako konkrétní číslo. Kritici mohou oponovat¹²², proč není lepší např. 2 či 3,5 procentní limit? S tím je spojena také otázka přímé odpovědnosti vlády za nadměrný deficit ve chvíli, kdy si uvědomíme, že cílování rozpočtové bilance měnící se v čase je velmi obtížné. Mezi časté návrhy zlepšení patří cílování cyklicky očištěné vždy vyrovnané rozpočtové bilance (zohlednění diskrečních opatření), což by dovolovalo plné využití vestavěných stabilizátorů, včetně proticyklické fiskální politiky. Ale i zde nastává problém se složitostí výpočtu cyklicky očištěného rozpočtu, protože existuje mnoho metod výpočtu při výrazně odlišných výsledcích (co země to jiná metoda – zásadní problém). Přesto i podle návrhu Evropské komise¹²³ (a dalších odborníků) je velkou chybou SGP, že se hluboce zabývá pouze 3 % limitem schodku, ale naprosto opomíjí důležitost veřejného dluhu s limitem 60 % HDP. Vždyť přece již Maastrichtská smlouva obě kritéria stavěla na stejnou úroveň (Pakt to přehlíží). Problém zde nejspíš tkví v konkrétním čísle 60 %, které je od začátku HMU pro některé země jen velmi těžko splnitelné. Avšak využití střednědobého cíle veřejného dluhu by uvolnilo vládám ruce v uskutečňování fiskální politiky podle potřeb a přitom by všechny státy měly přísnou povinnost splácet své minulé dluhy (*Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 435-436*).

¹²¹ Například Nizozemsko je silný zastánce Paktu stability a růstu, ale v letech 2001-2005 bylo zasaženo ekonomickým propadem tak silně, že ani výrazná anticyklická politika nedokázala zlepšit situaci (možná dokonce prohloubilo a protáhlo recesi). Nizozemí se nakonec v r. 2004 samo nechalo potrestat za porušení Paktu (*Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 423*).

¹²² O přetrvávajících problémech Paktu stability a růstu mluví například účastníci semináře CEPu z března 2012 (uváděl prezident Václav Klaus, přednášející: Stanislava Janáčková – ekon. poradkyně prezidenta, Martin Slaný). Jedná se především o neustálé lpění na přesných číslech (*ČT24, 2012*).

¹²³ Návrh EK na důslednější sledování kritéria veřejného dluhu byl ECOFINem odmítnut (*Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 436*).

Politická stránka Paktu přináší obrovské výhody hlavně jednotlivým členům vlád národních států. Fiskální politika není jedinou oblastí, ve které národní vlády rády využívají kritiky „diktátu“ Bruselu, často neopodstatněné, aby se ochránili před domácími zájmovými skupinami. To však v dlouhém období může silně oslabit podporu evropské integrace (např. po udělení sankcí). S politikou je také spojena problematika rozhodování o sankcích. V diskuzi před vznikem paktu existoval německý návrh na automatické udělování sankcí, což by měla v rukou Evropská komise. Ale nakonec zvítězila oponentská variant, že fiskální politika je věcí národního zájmu, a proto má poslední slovo v udělování sankcí Rada EU (*Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 436*).

Právě asi největším kamenem úrazu SGP je ukládání sankcí ze strany Rady EU. Pokud vyjdeme ze SFEU Článek 126, zjistíme, že umožňuje Radě rozhodovat o udělování sankcí podle dle vlastního svědomí – jedná se o sousloví často se vyskytující v celém článku: „*Rada může*“ (*EVROPSKÉ PRÁVO, 2011, S. 27-28*). Při takových možnostech Rady se jedná o jasný střet zájmů mezi těmi, kdo rozhodují o sankcích a kteří mají být potrestáni. I když ECOFIN rozhoduje o sankcích ve formaci bez hřešícího státu, potencionální „hříšníci“ budou hlasovat ve svém nejlepším budoucím zájmu (*Lacina, 2007, s. 399*).

Právě vymáhání Paktu I se stalo zásadním jeho zásadním nedostatkem. Následující Tabulka 3-5 chronologicky shrnuje případy problémů jednotlivých členských zemí EU. První případ Irska je dosti zvláštní, kdy podle stabilizačního programu mělo v r. 2001 dosáhnout přebytku rozpočtu 4,3 % HDP, ale ve skutečnosti byl přebytek jen 1,7 % HDP. V této situaci Rada kritizovala Irsko za procyklickou politiku v době růstu inflace. Už to byla zvláštní reakce Rady, protože Irsko pořád hospodařilo s přebytkem bilance. (*Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 432*).

Tab. 3-5 *Výsledková listina uplatňování SGP (1999-2004)*

Rok	Země	Reakce	Rok	Země	Reakce
2001	Irsko	Vydáno včasné varování	2003	Německo	Únik SGP
2002	Portugalsko	Navrženo, ale nevydáno včasné varování	2003	Francie	Únik SGP
2002	Portugalsko	Deklarován nadměrný deficit	2004	Itálie	Navrženo, ale nevydáno včasné varování
2002	Německo	Navrženo, ale nevydáno včasné varování	2004	Nizozemí	EDP deklarována
2003	Německo	Deklarován nadměrný deficit	2004	Řecko	EDP deklarována
2003	Francie	Vydáno včasné varování	2004	6 nových členských států	EDP deklarována
2003	Francie	Deklarován nadměrný deficit	Poznámka: 6 nových členských států = ČR, Kypr, Maďarsko, Malta, Polsko a Slovensko		
Zdroj: Baldwin, Wyplosz (2008, s. 432-433), vlastní úprava.					

Přitom úplně prvním a zároveň největším hříšníkem se stalo Řecko, které v podstatě do roku 2004 utajovalo pomocí statistických úprav bilanci rozpočtu. Skutečné výsledky Řecka ukazuje Tabulka 3-6, která prokazuje otřesnou statistiku země, díky níž se navíc dostala do HMU podvodem, což později uznaly následující řecké vlády¹²⁴. Portugalsko se v roce 2002 varováním Rady přizpůsobilo a reagovalo. Naopak Německo a Francie se dostaly k překročení limitní hranice 3 % a přesto neprovedly žádné konkrétní akce, aby snížily veřejný deficit pod referenční hodnotu. Ze strany ECOFINu došlo až k deklarování nadměrného deficitu, ale obě země stejně na doporučení nebraly ohled a ECOFIN kvalifikovanou většinou jim poskytl odklad z procedury EDP¹²⁵ (Lacina, 2007, s. 400).

¹²⁴ Na podobné praktiky upozorňují také Baldwin a Wyplosz (2008, s. 432), kdy Portugalsko sice velmi rychle zareagovalo na včasné varování ECOFINu a velmi rychle odstranilo svůj schodek rozpočtu 4,2 % HDP za r. 2001. Avšak později se ukázalo, že i Portugalsko v následujících letech mělo deficit až přes 5 % HDP.

¹²⁵ Blíže situaci okolo odkladu procedury EDP v Boxu 3-2, který vysvětluje spor mezi Evropskou komisí a Radou EU v rámci stanovené procedury SGP – hlavně udělování sankcí.

Tab. 3-6 *Fungování Paktu stability a růstu (1999-2004) – rozpočtové schodky v % HDP*

Země	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Belgie	-0,4	0,2	0,6	0,0	0,1	0,0
Francie	-1,8	-1,4	-1,6	-3,2	-4,2	-3,6
Itálie	-1,7	-0,6	-3,2	-2,7	-3,2	-3,2
Německo	-1,5	1,3	-2,9	-3,8	-4,1	-3,7
Rakousko	-2,2	-1,5	0,1	-0,4	-1,2	-1,0
Finsko	2,2	7,1	5,2	4,3	2,5	2,1
Nizozemí	0,6	2,1	-0,2	-2,0	-3,1	-1,9
Irsko	2,4	4,4	0,8	-0,4	0,2	1,4
Řecko	-1,8	-4,1	-6,1	-4,9	-5,7	-6,6
Španělsko	-1,2	-0,9	-0,5	-0,3	0,0	-0,1
Portugalsko	-2,8	-2,8	-4,2	-2,8	-2,9	-3,0
Lucembursko	3,7	6,0	6,1	2,1	0,2	-0,6
Zdroj: Lacina (2007, s. 400), vlastní úprava						

Nerovný přístup Rady k naplňování Paktu I vedlo k degradaci jeho důvěryhodnosti, což podpořilo stále silnější kritické hlasy na jeho reformu. Poslední ranou pro Pakt I bylo již výše zmíněné zkreslování finanční statistiky v Řecku. Díky takovému přístupu pak v roce 2004 nadměrný deficit platil pro Francii, Německo, Řecko, Itálii a Portugalsko. Jediným vzorným ochráncem „důvěryhodnosti“ Paktu zůstalo Nizozemí, jehož vláda v červnu 2004 sama požádala, aby na ni byla uvalena procedura EDP. Přitom v květnu 2004 ECOFIN neuválil na Itálii včasné varování o nadměrném deficitu i přes to, že se proti tomu postavily Španělsko, Rakousko, Nizozemí a Švédsko (Lacina, 2007, s. 400-401).

V otázce 6 nových členských zemí byla deklarována procedura EDP, včetně konstatování, že se jedná o *zvláštní okolnosti* spojené s transformací socialistických ekonomik na tržní hospodářství (Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 433).

Box 3-2 *Evropský soudní dvůr ve sporu Evropské komise a Rady EU*

Během let 2002 a 2003 byla zahájena procedura EDP s Německem a Francií. Avšak zde začíná zářející změna postoje Německa, které v r. 1997 bylo nejsilnějším zastáncem vzniku SGP ze strachu o lehkovážném hospodaření středomořských členských zemí EU. Samo Německo se postavilo do role největšího „hříšníka“, který se ani nenechá potrestat. Rada ECOFIN stanovila Německu a Francii relativně velmi benevolentní cíle a lhůty pro nápravu, což se setkalo s nesouhlasem Nizozemí, Rakouska, Finska a Španělska. I to byl důvod, proč se Evropská komise obrátila na respektovanou instituci Evropského soudního dvora. Ale role této instituce byla velmi nesnadná, protože musela hledat kompromis mezi národními státy (mezivládní přístup) a Komisí (zastávce hlubší integrace). Jádrem sporu se týkalo problému, že Německo a Francie během určené lhůty nebojovaly proti snížení rozpočtových schodků pod limit 3 % HDP. Komise proto Radě doporučila přijmout sankce. Ale dva nejsilnější státy EU přesvědčili dostatek ministrů financí, aby doporučení Komise zamítli. Proto tento podnět podala Komise 27. ledna 2004 k Evropskému soudnímu dvoru.

Soudní dvůr vyřešil spor „šalamounským způsobem.“ Postup ECOFINU, poskytnutí odkladu Německu a Francii z procedury EDP, následně zrušil, protože se Rada nemůže odklonit od dodržování stanovené procedury ve Smlouvách. Vyjádření Soudního dvora: „*Rada nemůže jednat z vlastní iniciativy*“, ale jen „*na návrh Komise*.“ Naopak ale Rada nemá povinnost schválit doporučení Komise bez kvalifikované většiny, čímž dochází k zablokování procesu. A tak z rozsudku vyplývá, že rozhodnutí o doporučení Komise je pouze na Radě. Ve své podstatě rozsudek Soudního dvora donutil Komisi a Radu, aby našly společnou řeč v postoji k SGP, protože jeho nefunkčnost, poškodila celou Unii. Následovala reforma Paktu I směrem k Paktu II.

Zdroj: (Lacina, 2007, s. 401-403).

Shrnutí problémů Paktu I

Selhání v dodržování Paktu stability a růstu I ze strany velkým zemí zdůvodňuje např. *Buti et. al (2004)*, který důvody shrnuje následně:

- *velké země při fiskální konsolidaci obětují výrazně více než střední a malé (tzv. francouzská škola)¹²⁶, a proto po opuštění konvergenčních kritérií je následováno uvolněním, avšak dopad na jednotnou měnovou politiku je asymetrický,*
- *pro fiskální konsolidaci je potřeba období ekonomického růstu, který se právě z důvodů rigidit nedostavil.*

¹²⁶ Podle simulací Komise realita v HMU tyto závěry nepotvrzuje, protože podobnou reakci na šok má řada menších zemí jako jsou Finsko nebo relativně uzavřené Řecko (*Žďárek, 2007, s. 175*).

Další příčinou je specifický problém, kdy politikové rozhodují pouze v krátkém časovém horizontu a naprosto chybí dlouhodobé koncepční kroky, a to často narušuje stabilitu rozpočtů. Členské státy nevytváří v rámci svých národních rozpočtů ochranné fondy (např. *rainy-day funds*), které by mohly v horší hospodářské situaci, aby nemuselo docházet k výrazným změnám rozpočtů, či překročení limitů Paktu. Nebo také výše zmíněný problém „rovných“ a „rovnějších“ při vymáhání SGP či udělování sankcí – viz Box 3-2 (*Žďárek, 2007, s. 175*).

3.5.3. Reforma Paktu I – vznik Paktu stability a růstu II

Výše zmíněné problémy Paktu I (především nepotrestání Francie, Německa a Řecka, později Portugalska a Itálie; viz. Box 3-2) postupně během let 2002-2004 vedly k úplné ztrátě jeho důvěryhodnosti – hlavně kritérium *vynutitelnosti* (viz. Tabulka 3-7).

Evropská komise pak již nečekala na výsledek soudního procesu s Radou EU (viz. Box 3-2) a v návaznosti na barcelonské zasedání Evropské rady připravila materiál s pěti návrhy změn Paktu I. Jednalo se o shrnutí zásadních problémů Paktu I, ve kterém Komise upozorňovala hlavně na neochotu některých členských zemí naplňovat Pakt, nekvalitní statistiky a neschopnost správného interpretování účelu Paktu mediím, tržím a veřejnosti. Mezi další špatné stránky Paktu stability a růstu byly zahrnuty: *procedurální měkkost, nevhodná forma sankcí*¹²⁷, *všeobecný konsensus o udělení pokut jen v extrémních případech, Pakt obsahuje pouze „bič“, ale žádný „cukr“ (nulové výhody pro poctivé členy), slabý vliv Paktu na růst a zaměstnanost - procykličnost (hlavně v souvislosti s Lisabonskou strategií), velká možnost manipulace statistických dat, atd.* (*Lacina, 2007, s. 406*).

Návrhy reformování Paktu I¹²⁸ měly velmi široký záběr, ale možno je rozdělit do několika skupin. Jeden myšlenkový proud viděl východisko ve vzniku nezávislé fiskální instituce (např. s názvem *Evropský výbor pro udržitelnost*), druhá skupina chtěla zvýšit úlohu Evropské komise (lepší kontrolní mechanismy a vynucování pravidel), třetí možnost byla hledána v numerickém cíli s dohledovou procedurou a podle čtvrtého proudu se o fiskální stabilitu měly starat nezávislé fiskální instituce na národní úrovni. Většina návrhů¹²⁹ bohužel

¹²⁷ Na jedné straně je skutečně pravdou, že státu v problémech asi pokuta 0,5 % HDP, ke stabilitě nepřidá (např. pro Německo by to činilo skoro 10 mld. eur). Ale na druhé straně si musíme uvědomit, že právě hrozba tak vysokých pokut by měla zajistit striktní dodržování Paktu (*Lacina, 2007, s. 406*).

¹²⁸ Návrhy na reformování Paktu I jsou shrnuty v *Příloze č. 1* (více viz. *Žďárek, 2007, s. 177 a násl.*).

¹²⁹ Např. Velmi zajímavý a inovativní je návrh, který by umožnil obchodovat s deficity mezi jednotlivými členskými zeměmi. Bohužel tato myšlenka je spojena s řadou nedostatků, které shrnují *Buti, Eijffinger, Franco (2003)*: „*Rozsah důsledků spojených s deficitem v případě států s nízkým a velkým dluhem, efektivnost trhu*“.

neměla vůbec šanci na úspěch, protože existoval pouze omezený prostor pro dohody mezi členskými státy (Žďárek, 2007, s. 176).

Velkou výhodou se ukázala takřka celoevropská shoda mezi politickými špičkami. Bývalý německý kancléř Gerhard Schröder chtěl změny podporující růst, tehdejší šéf Evropské komise Romano Prodi viděl SGP jako naprosto hloupý, tak jako další členové Komise (komisaři pro měnové záležitosti Pedro Solbes a pozdější Joaquín Almunia) upozorňovali na přehnanou omezenost manévrovacího prostoru pro státy a nedokonalost některých pravidel rozpočtových schodků. Jako reakci na tuto širokou shodu vypracovala v roce 2003 Komise pět návrhů na zlepšení Paktu. Poté se SGP zabývala Evropská rada v červnu 2004 v Deklaraci o Paktu stability a růstu zvýraznila 2 základní pilíře evropské hospodářské a fiskální politiky: *zvyšování růstového potencionálu a udržení zdravých rozpočtů*. Zároveň byla Komise vyzvána k dalšímu rozpracování návrhů reformy Paktu stability a růstu, které byly představeny 3. září 2004. Reforma měla být provedena ve čtyřech oblastech, které se zaměřovaly především na *posílení preventivních nástrojů a zohlednění reálné ekonomické situace a odlišností mezi jednotlivými členskými zeměmi*. Navíc Evropská komise navrhla *větší zapojení vnitrostátních orgánů, či vyšší transparentnost a odpovědnost orgánů* (Lacina, 2007, s. 406-407).

ECOFIN se k reformě Paktu I postavil pragmatictěji a navrhl zvýšení flexibility Paktu¹³⁰, čímž by se více pohlíželo i na velikost veřejného dluhu a kvalitu veřejných investic. ECOFIN také uznal návrhy Komise za vhodný podklad pro diskuzi a dále ji požádal o analyzování úpravy procedury EDP, při které se v budoucnu má přihlížet k rozdílu mezi skutečnými opatřeními a chybami ekonomického prognózování; včetně zahrnutí lisabonské agendy (podpora hospodářského růstu a zaměstnanosti) – priority fiskální politiky v souladu s potřebnými strukturálními reformami, inovacemi a konkurenceschopností (Lacina, 2007, s. 407).

je podmíněna existencí konkurence, počáteční alokace objemu povolenek. Vhodnější se jeví možnost využití tohoto konceptu na místních úrovních v rámci jedné země, což umožňuje soulad mezi dodržením kritéria a potřebami financovat investice.“

¹³⁰ Jednalo se především o snahu znovu obnovení ekonomického růstu. Kvůli nízkým přírůstkům HDP se významně snížila podpora Paktu, především ze strany Německa. Horlivými zastánci paktu zůstalo Nizozemí v závěsu s Rakouskem (Lacina, 2007, s. 407).

Mezi zásadní části reformy Paktu I, které zformulovala Evropská komise v roce 2004 v situaci velmi diferenciovaných názorů, zahrnují (Žďárek, 2007, s. 178):

- *důraz na racionalitu pravidla s cílem posílení jeho kredibility a akceptace,*
- *zlepšení akceptace politiky,*
- *omezení procykličnosti a posílení racionálního chování v případech vyšší růstové dynamiky,*
- *posílení role doporučení Evropské rady v případech nízké růstové dynamiky,*
- *položení důrazu při dohledu na dluh a udržitelnost.*

Od září 2004 do března 2005 se intenzivně diskutovalo na půdě poradního orgánu pro ECOFIN – v Hospodářském a finančním výboru. Za prvé se podařilo sjednocovat názory jednotlivých členských států a dalších evropských aktérů. Avšak na druhé straně se projevil propastný rozdíl mezi velkými členskými státy a malými státy (včetně Komise). Velké země vyžadovaly *rozdílný přístup* podle zvláštností jednotlivých subjektů. Malé země dohromady s Komisí měly představu spíše o *Paktu založeném na pravidlech platných pro všechny* (bez rozdílů). Právě z důvodu takové diferenciacie myšlenek se ECOFIN 8. března 2005 neshodl na přesné podobě Paktu. Jean Claude Junker (tehdy předsedal Radě ECOFIN) svolal zvláštní schůzi ministrů financí na 20. března 2005, na které se z nedostatku času našla shoda. Následující zasedání Evropské rady 23. března 2005 v podstatě potvrdilo zprávu Rady EU – „*Zlepšení provádění Paktu stability a růstu*“ – čímž došlo ke schválení výsledných úprav Paktu I (Lacina, 2007, s. 408).

Dne 20. dubna 2005 Evropská komise představila návrhy na změny nařízení 1466/97 a 1467/97 Radě, která následně přijala pozměňující nařízení Rady č. 1055/2005 a 1056/2005 z 27. června 2005 – tím se mění Pakt stability a růstu. Uvedená nařízení reflektovala většinu předchozích požadavků členských států, které byly součástí zprávy Rady EU (*Zlepšení provádění Paktu stability a růstu*), se zaměřením na *preventivní působení Paktu* a *nový koncept postupu při výjimečném překročení referenční hodnoty* (kvůli náhlému ekonomickému propadu). Pokud využijeme rozčlenění Paktu II na dvě výše uvedené oblasti (Lacina, 2007, s. 409), můžeme mluvit o změnách v těchto 2 následujících bodech¹³¹:

¹³¹ Podrobný rozbor obou složek Paktu II provádí Žďárek (2007, s. 179 a násl.).

I. *preventivní princip SGP a podpora růstu,*

- Vzrostl význam výkonnosti a aktuální potenciál ekonomiky při určování rozpočtové politiky. Během příznivých ekonomických podmínek má každý stát usilovat o aktivní konsolidaci rozpočtů. Dále existuje výjimka pro státy snažící se o reformu důchodového systému, kdy bude uplatňováno benevolentnější posuzování fiskální disciplíny.

II. *sankční princip – procedura EDP (tzv. korektivní fáze),*

- Po každé v situaci, kdy některý stát se dostane přes limit 3 % deficitu vůči HDP, musí Komise vytvořit zprávu. Další rozvolnění paktu pak následuje novou definicí prudkého hospodářského propadu (ovlivňuje definici nadměrného schodku) a novou možností opakování jednotlivých fází procedury EDP. Tak jako další změkčení v podobě prodloužení procesních lhůt (závisí na reálném ekonomickém vývoji).

3.5.4. Jaké změny přinesl Pakt II?

Konečná podoba reformovaného Paktu I – tedy nový Pakt II neřeší potřebné změny, ale jen se snaží řešit vzniklou situaci. Protože Pakt II zavádí celou řadu dalších výjimek oslabující jeho funkčnost, nejedná se o ideální reformu. Dokonce se objevil názor, že provedené změny mohly být účinné v podmínkách na začátku nového tisíciletí, avšak aktuální problémy po r. 2005 do Paktu II nejsou zahrnuty (viz. například *Wyplosz, 2006*). Zároveň také platí, že celá řada dalších návrhů Komise (výše zmíněných – r. 2004) nebyla vyslyšena. Například nedošlo k vyřešení problému snižování dluhu vysoce zadlužených zemí, či dlouhé rozvolněné lhůty pro nápravu schodku (s možným ročním prodloužením za výjimečných okolností), apod. (*Žďárek, 2007, s. 179, 181*).

Změny směrem od Paktu I k Paktu II dobře shrnuje ve svém předběžném hodnocení Paktu stability a růstu *Buti (2006)*, který tvrdí, že „*Původní Pakt obsahoval mnoho nedostatků, Pakt II prostřednictvím některých změn zlepšuje některé části, ale zároveň zůstává stát na základních myšlenkách Paktu I. Pozitivní je, že s novým Paktem přichází zvýšení flexibility pohledu na jednotlivé země podle jejich specifických obtíží. Díky tomu, pokud budou dodržována pravidla, může dojít ke zlepšení fiskální transparentnosti, zlepšené statistik a posílení národních rozpočtových institucí. Naopak výrazné nebezpečí přináší rozvolnění lhůt pro korekci rozpočtových deficitů a celková větší komplexita (složitost), a právě proto*

hrozí zhoršení dohledu nad dodržováním Paktu. Největším mínusem je nejspíš klíčová část Paktu – vynutitelnost poslušného chování v případě porušení norem – která se nedočkala výrazných změn. Pro úspěšné fungování Paktu tedy znovu bude důležitá jeho reálná akceptace klíčovými hráči – velkými zeměmi a institucemi.“

Na reformovaný Pakt stability a růstu není pohlíženo zcela jednoznačně. Jeden názorový proud mluví o tom, že Pakt nemá smysl (především z důvodu velkého počtu výjimek) a spíše jen vyvolává nové komplikace pro nové členské státy EU usilující o splnění konvergenčních kritérií pro vstup do eurozóny. Ale i tábor zastánců paktu uznává, že nový Pakt II sice přináší určité možnosti pozitivního zlepšení fiskálních politik, přesto „nedotažení“ reformy Paktu neřeší hlavní příčiny fiskálních nerovnováh a navíc umožňuje oportunistické chování. Změny SGP velmi pozitivně vnímají především velké země, které tím dostaly více volnosti. Dále také přetrvává nebezpečí „dvojího hodnocení“ (dvojího metru), což se již stalo u Paktu I. Nakonec zmiňme zásadní problém fiskálního pravidla, že je v eurozóně aplikováno *de facto samostatně (bez vazeb na měnovou politiku, na vývoj v minulosti, či bez ohledu na očekávání ohledně budoucnosti)*. Z toho vyplývá, že v podstatě ztrácí ekonomickou racionalitu, dokud nejsou výrazným způsobem omezeny *negativní efekty národních fiskálních politik v měnové unii* (Žďárek, 2007, s. 183-184).

Jiný způsob hodnocení Paktu I a II (pomocí kritérií optimálního fiskálního pravidla podle Kopitse a Symanskyho, 1998) je uveden v následující kapitole

3.5.5. Srovnání Paktů I a II s kritérii optimálního fiskálního pravidla

Ekonomičtí odborníci Kopits, Symansky (1998) pro IMF (Mezinárodní měnový fond) vypracovali studii o fiskálních pravidlech. V ní stanovili osm kritérií optimálního fiskálního kritéria pro lepší hodnocení daných pravidel a především k jejich srovnávání mezi sebou. *Dobrá definovatelnost* pravidel zaručuje, že nedojde k různým výkladům daného pravidla, včetně vzniku zbytečných výjimek. Dále se vyžaduje *transparentnost*, která je spojena s přesným postupem analýzy dat při dodržení jasných pravidel a postupů. Samozřejmě mají být pravidla srozumitelná a jednoduše měřitelná – *jednoduchost*. Důležité také je, aby se počítalo s *flexibilitou*, protože se mohou objevit neočekávané situace. Optimální pravidla pro fiskální politiku nesmí být příliš přísná, ani naopak velmi volná, a souvisí s vymahatelností pomocí dostatečných právních nástrojů – *přiměřený vztah k cíli*. K tomu patří také *důvěryhodnost (vymahatelnost)* – nestranné používání. V neposlední řadě musí tato

pravidla mít *konzistentní* vnitřní vztah k dalším cílům hospodářské politiky, nevyjímaje významu *strukturálních reforem* pro danou ekonomiku.

Následující Tabulka 3-7 se snaží o srovnání SGP I a II, tzn. před reformou (1999-2005) a po reformě. Podle dané tabulky lze konstatovat, že Pakt II získal *vyšší flexibilitu*¹³², což znamená větší prostor při změnách rozpočtových bilancí národních ekonomik, včetně delších lhůt pro nápravu. Avšak vyšší flexibilita bohužel zhoršuje *definici fiskálního pravidla*, včetně nebezpečné ambivalence – dvojí hodnocení zemí (o to právě šlo velkým členským státům). Členské státy dostaly nové možnosti, jak omluvit nadměrné schodky – z důvodu *prudkého hospodářského propadu* či *provádění reforem*. V konečném důsledku se do Paktu II podařilo národním státům (především velkým členským státům) prosadit své výtky, a tím získali mnohem větší volnost rozhodování a samotného ekonomického posuzování limitů. Proto by právě jednotlivé členské země měly zohledňovat při svých rozpočtových rozhodnutích mnohem více pravidla Paktu II. Vždyť si ho sami z velké části přetvořili podle svých výtek, takže by z jejich pohledu bylo rozumné více respektovat stanovená pravidla (*Žďárek, 2007, s. 184*) a (*Lacina, s. 411*).

Nejlepší řešení z hlediska nestrannosti pro dodržování SGP by podle *Lubora Laciny* byl nezávislý orgán, který by spravedlivě posuzoval dodržování rozpočtové disciplíny, ať se jedná o velký nebo malý stát. K takovému kroku, ale bohužel pořád v EU či eurozóně ještě pořád dostatečně nedozrálé politické podmínky (*Lacina, 2007, s. 411*).

¹³² Vyšší flexibilita sebou ale také přináší oslabení role Paktu v oblasti fiskální disciplíny. Protože země s vysokou náchylností k deficitům by měly být donuceny k potřebným krokům silnějšími nástroji vynutitelnosti a ne pomocí flexibility (*Žďárek, 2007, s. 183*).

Tab. 3-7 Srovnání paktu stability a růstu s optimálními fiskálními pravidly

Požadavky na ideální fiskální pravidla (kritéria dle Kopits, Symanski)	Hodnocení SGP I dle Buti a kol. (2003)	Dopad reformy SGP II (2005) na plnění kritérií
Dobře definovaná	++	(-)
Transparentní	++	(-)
Jednoduchá	+++	(-)
Flexibilní	++	(+)
Přiměřený vztah k cíli	++	(+)
Vynutitelné / důvěryhodné	+	(+)
Konzistentní	++	(+)
Podporující strukturální reformy	+	(+)
<p>Poznámky: Hodnocení Buti a kol. (2003): +++ velmi dobré, ++ dobré, + dostačující Hodnocení dopad reformy (2005): (+) zlepšení, (-) zhoršení. Dopad reformy (2005) u kritéria vynutitelnosti / důvěryhodnosti je porovnáván se stavem Paktu stability a růstu, který nastal po listopadu 2003.</p>		
Zdroj: Lacina (2007, s. 410), vlastní úprava.		

Na konec je důležité říci, že nadměrné deficity nejsou dílem špatných principů Paktu, špatně stanovené referenční hodnoty, či nedostatečné právní úpravy Paktu, ale naopak úmyslnou desinterpretací podstaty Paktu ze strany členských států. Protože *skutečným smyslem Paktu* nebylo (a není) trestání států za porušování nadměrných deficitů, ale dodržování důležité rozpočtové disciplíny pro fungování celé měnové unie. Tím právě měly vznikat v dobrých časech přebytky rozpočtů a umožňovat fiskální expanze v době hospodářských propadů ekonomik. Je možno tvrdit, že právě první nedodržení Paktu způsobilo nadměrné deficity některým zemím (např. Německo, Francie, Řecko, atd.) a jejich následné další porušování Paktu, které nebylo potrestáno. Buď díky falšování statistiky (Řecko, Portugalsko), nebo díky vysoké rozhodovací síle (Německo a Francie). I reformovaný Pakt II silně závisí na uvědomění si politické odpovědnosti členských států (Lacina, 2007, s. 411).¹³³

¹³³ Odborný názor prezentoval uznávaný ekonom Paul De Grauwe v belgickém deníku De Tijd, když řekl (NOVINKY.CZ, 2005): „Bez politické integrace je eurozóna domem bez střechy, který je pro obyvatele stále nepohodlnější. Mnozí tak z něj budou chtít dříve či později odejít. Současná situace je nebezpečná. Euro některým zemím nenabízí zřetelné výhody a je zde považováno za zdroj ekonomického útumu.“ Poukazuje

Dílčí shrnutí

Prostřednictvím třetí kapitola lze pochopit základní logiku vývoje fiskální konsolidace v zemích ES a EU v podstatě do krizového roku 2007.

V první části této kapitoly jsou přiblíženy federalistické a mezivládní tendence v rámci společného postupu v oblasti fiskální politiky.

Ve druhé podkapitole následuje samotné přestavení a aplikování teorie Optimální měnové oblasti na eurozónu.

Třetí podkapitola se nese v duchu vzniku a vývoje HMU.

V poslední podkapitole je sledován vývoj (reforma) důležitého prvku fiskální konsolidace zemí EU, což je Pakt stability a růstu.

to na předpoklad autorů současné HMU, že má být pouze mezistupněm k dalšímu prohlubování evropské integrace. Takže Pakt I fungující v období 1999-2005 ve své podstatě nefungoval zase tak špatně, jak ho představují analýzy, ale zásadním problémem zůstává zodpovědný přístup a jeho dodržování členskými státy (*Lacina, 2007, s. 411-412*).

4. ODHAD DOPADŮ EKONOMICKÉ KRIZE NA FISKÁLNÍ KOORDINACI V EU

Celá světová ekonomika včetně eura a eurozóny bohužel zabředla v druhé polovině první dekády nového tisíciletí do silné finanční krize (lépe řečeno krizí), u které můžeme používat velké množství přízvisek jako dluhová, finanční, hospodářská, krize evropského státu blahobytu či kapitalistického tržního hospodářství, úvěrová, sociální, morální, ale také především krize *důvěry*. Právě na důvěře stojí celý finanční systém, který je srdcem kapitalistického tržního hospodářství. Když si subjekty vzájemně přestanou věřit, přinese to pro ně samotné, tak jako pro celou ekonomiku (ať národní, či celosvětovou) řadu negativních důsledků, mezi které patří například: morální hazard, špatné investice – nesplacitelné úvěry či hypotéky, platební neschopnost, credit crunch (zamrznutí úvěrování), téměř žádné volné prostředky pro „dobře“ fungující podniky, krachy podniků (či států), a pak krize zasáhne běžného občana – propouštění, nezaměstnanost, rostoucí životní náklady, atd.

V situaci kdy už nikdo o existenci výše uvedených krizí už nikdo nepochybuje, je třeba hledat cesty, jak vyřešit vzniklé problémy v globální světové ekonomice a hlavně v předlužené eurozóně (i celé EU). Přesto můžeme jen těžko v současné EU či eurozóně hledat jasný jednoznačný cíl společné integrace, tak jako tomu bylo v minulosti. Po druhé světové válce se země západní Evropy (hlavně Francie a Německo) ubíraly hlavně směrem k hlubší integraci za účelem zamezení nebezpečí válečných konfliktů – přes pozitivní mírovou ekonomickou integraci. V současnosti chybí v EU jednotná politická shoda.

4.1. Souvislost mezi veřejnými financemi a finančními krizemi

Vztahy mezi finančními krizemi a fiskální nerovnováhou nejsou doposud dostatečně analyticky zmapované, ale přitom v realitě tento vztah je silný. Mluví se o 2 základních formách. Na jedné straně *„fiskální nedisciplinovanost vlády, která vede k fiskální nerovnováze, patří mezi jednu z příčin finanční krize (měnové nebo dluhové)“*. V opačném směru *„finanční krize (měnová, bankovní nebo dluhová) způsobuje následné problémy systému veřejných financí a vede k prohloubení dlouhodobé fiskální nerovnováhy“*. Podle

závěrů některých zahraničních studií¹³⁴ ale není zcela jednoznačně možné odvodit podle nějakého ukazatele, jak velký poměr státního dluhu k HDP je již nebezpečný pro vznik krize (Dvořák, 2008, s. 132, 167). Analýza IMF (2003) prostřednictvím statistik konstatuje, že „v 55 % sledovaných případů byla relativní váha veřejného dluhu před dluhovou krizí v později postižených zemích nižší než maastrichtské kritérium. V 35 % případů dokonce nižší než 40 % HDP (medián 50 % HDP).“ Ale přitom mezi zkoumanými státy byly takové, které měly extrémně vysoký podíl veřejného dluhu k HDP a krize je nepostihla (např. Indie, Malajsie). Závěrem také studie IMF upozorňuje na fakt, že riziko pro vznik dluhové krize nepramení pouze z výše zadlužení, ale také „míra externalizace veřejného dluhu (vyšší podíl nerezidentů mezi držiteli vládních obligací a jeho měnové denominace v zahraničních měnách), nebo kratší doba splatnosti vládních dluhopisů“ (Dvořák, 2008, s. 132).

4.2. Společné znaky velkých finančních krizí v historii¹³⁵

V rámci sledování finančních krizí od dávné historie až do r. 2009 nalézt 5 typických prvků, které se objevily ve všech zásadních krizích. Chování trhu v době propuknutí krize pak zahrnuje (Kohout, 2011, s. 217):

1. *úvěrovou expanzi (v minulosti – přílivem zlata do ekonomiky, v současnosti – politikou centrálních bank, či nadměrný příliv zahraničního kapitálu),*
2. *expanzi špatný úvěrů („železný zákon expanzivní měnové politiky“),*
3. *při určité hladině špatných úvěrů vznik bankovní krize („splasknutí bubliny“ – příklady spouštěcího mechanismu: náhodný pokles akciových indexů, problémy měnového režimu, politický otřes nebo bez jakékoliv zjevné příčiny),*
4. *negativní reakce na zprávu o existenci bankovní krize (omezení nových úvěrů, zhoršení finanční situace zdravých podniků, potřeba zásahu centrální banky),*
5. *následnou hospodářskou recesi (podle situace více či méně hluboká).*

4.3. Americká hypoteční krize

Samotný název hypoteční krize dostatečně nevystihuje celý rozměr jejích celkových dopadů. Je sice pravdou, že již v její počáteční fázi na začátku roku 2007 byl nejdříve zasažen

¹³⁴ Například Lambertini (2003).

¹³⁵ Dále doplňuje Kohout (2011, s. 217-218), že hlavním viníkem v rámci všech zmíněných (ale i dalších) krizí je jenom a pouze lidská povaha a přirozenost, která zahrnuje typické nebezpečné vlastnosti jako: „touha po rychlém zisku, víra v zázračná řešení (ze strany vlády, nadnárodních institucí, či teoretických hypotéz – centrální plánování, efektivní trhy – neviditelná ruka Adama Smitha).“

hypoteční trh Spojených států amerických, ale postupně došlo k šíření nákazy do celé globální ekonomiky. Nákaza se nejprve sice rozšířila na hypotečním trhu, avšak podle následujících znaků se jedná o globální systemickou krizi, které vznikla na základě dluhových problémů. Bohužel skutečné problémy byly dlouho skryty prostřednictvím masového využití nových finančních operací – hlavně strukturované úvěrové produkty v sekuritizované podobě (Dvořák, 2008, s. 295).

Naprostο klíčovým problémem byla nadměrná (přehnaná) úvěrová expanze, jež vzešla extrémně nízkých úrokových sazeb v USA a z neuvěřitelně posunutého prahu rizika amerických finančních institucí, které obešly regulační opatření na minimalizaci rizika (Dvořák, 2008, s. 296).

4.3.1. Postupný vznik a vývoj krize

Z výše uvedenou myšlenkou, že hlavní příčinou vzniku americké hypoteční krize bylo nadměrné úvěrování, se v současnosti již shoduje většina předních světových ekonomů. S tím souvisí také tvrzení o tom, jak silná monetární expanze (především amerického FEDu) v dobách ekonomického růstu, včetně deregulace a nebezpečných inovací finančních nástrojů, vedla ke vzniku současné finanční a hospodářské krize (Klvačová, Mráček, Malý, 2009, s. 4).

Právě Alan Greenspan svou monetární politikou (FEDu) pomohl vzniku dvou bublin – internetové v letech 1998-2001¹³⁶ a bublinu na trhu nemovitostí, která na počátku roku 2007 praskla a začala hypoteční krizi. Jednalo se o nepřiměřeně rychlý růst hodnot aktiv (hlavně nemovitostí), což uvedlo americké (ale i obyvatele z některých evropských států jako např. Španěly) obyvatele do klamné situace, že se staly náhle bohatšími. V takovém zdání se neustále až do prasknutí hypoteční bubliny zvyšovalo zadlužování a utrácení uvedených domácností, kterým ochotně finanční trhy, především díky jejich předešlé deregulaci, masivně půjčovaly (Klvačová, Mráček, Malý, 2009, s. 4). Ekonomika USA se dostala postupně z recese z roku 2001 díky stavebnímu boomu způsobenému levnými a dostupnými hypotékami. Avšak jistým nebezpečím spojeným s tím, že najednou bylo bydlení dostupné pro každého, včetně lidí s nízkým a nejistým příjmem¹³⁷ (Dvořák, 2008, s. 297).

¹³⁶ V roce 2001 naordinoval Alan Greenspan, čímž reagoval na hluboký ekonomický propad USA po útocích z 11. září 2001, politiku levných peněz společně se snižováním základní úrokové sazby. Ta se snížila do roku 2003 z 6 % na 1 %. Avšak zase naopak v období 2003-2006 FED se rozhodl naopak zvyšovat úrokové sazby, až se během r. 2006 dostaly na úroveň 5,25 %. To zvýšilo dluhovou náročnost a snížilo to extrémní ekonomický růst (Dvořák, 2008, s. 297-298).

¹³⁷ Výše zmíněná úvěrová expanze dovedla koncem roku 2007 zadlužení všech sektorů ekonomiky USA – *credit market debt* (zadlužení domácností, vlády – lokální, státní, federální, nefinančních podniků a finančních institucí) až na úroveň 346 % HDP (podobná situace i v Británii), (Dvořák, 2008, s. 297).

4.3.2. Fiskalizace nákladů

Problémy spojené s globální finanční krizí sebou vždy nesou náklady, které se nakonec projeví i v systému veřejných financí. K tomu dojde buď přes rozpočtový, nebo mimorozpočtový kanál. Rozpočet je zhoršen na výdajové straně prostřednictvím zvýšení snahy o podporu obyvatelstva před negativy a zvýšením nákladů na úroky z veřejného dluhu. Příjmy rozpočtu poklesnou v rámci daňových příjmů, které poklesnou s klesajícími zisky ekonomickou aktivitou (Dvořák, 2008, s. 317).

V USA se jednalo o protirecesivní balíček ekonomických stimulů pro zvýšení spotřeby a podnikatelských investic schválený prezidentem Georgem W. Bushem. Pak následoval Zákon o dočasné podpoře ekonomiky z února 2008 v objemu 152 mld. USD. Mezi další akce patřila podpora a opatření významnějších institucí (např. Fannie Mae a Freddie Mac, aj.), či rozšíření programu amerického federálního úřadu pro bydlení, a v neposlední řadě Obamův záchranný balíček proti finanční krizi ve výši 787 mld. USD¹³⁸. Velmi silným tvůrcem fiskálních nákladů se také stal FED, který převzal velké množství nedobytných hypoték, často ve formě CDO. Jedná se v poválečné historii o *největší státem tolerovaný morální hazard*, který také ve skutečnosti u mnoha institucí již proběhl. (Dvořák, 2008, s. 318, 321).

4.3.3. Závěry k americké hypoteční krizi¹³⁹

Mezi tři hlavní příčiny americké hypoteční a následující globální krize¹⁴⁰ tedy patřily *nadměrná úvěrová expanze, postupná deregulace finančních trhů a finanční inovace (především CDO – sekuritizace)*, (Klvačová, Mráček, Malý, 2009, s. 5). Avšak nad rámec uvedených příčin je možno mluvit o následujících krizi prohlubujících problémech, mezi

¹³⁸ Obamův balíček rozpočtových opatření proti ekonomické krizi v USA je přehledně rozveden v Příloze č. 2.

¹³⁹ Velmi tvrdě, ale zároveň objektivně, se k problémům na americkém finančním trhu vyjádřil americký nositel Nobelovy ceny za ekonomii Joseph Stiglitz (Klvačová, Mráček, Malý, 2009, s. 3), který kritizuje přílišnou liberalizaci v USA: „*Finanční krize je plodem nepoctivosti na straně finančních institucí a nekompetentnosti na straně politiků. Americký finanční systém selhal ve svých dvou klíčových druzích odpovědnosti: řízení rizika a alokaci kapitálu. Je smutné, že mnohé z nejhorších prvků finančního systému USA – toxické hypotéky a praktiky, které k nim vedly – byly exportovány do zbytku světa. To vše se dělo ve jméno inovace a jakákoli regulatorní iniciativa byla zavrhována s odůvodněním, že by inovaci ohrozila. Tak se inovovalo, ale nikoli způsobem, který by ekonomiku posílil. Nejlepší mozky v USA věnovaly svůj talent na obcházení standardů a regulací, zajišťujících efektivní chod a bezpečnost bankovního systému. Bohužel úspěšně a my všichni – majitelé domů, zaměstnanci, investoři, daňoví poplatníci – za to zaplatíme*“.

¹⁴⁰ Celosvětová ekonomická, finanční a dluhová krize poukázala na „*chronickou závislost finančního systému na věřitelích poslední instance v podobě vlád ovládajících centrální banky a ministerstev velkých států*“. Kdy kritické dluhy ve finančním sektoru (především z finančních spekulací) jsou léčeny pomocí dodávání likvidity z vládních rozpočtů, což zvyšuje nároky na ekonomické schopnosti členů jednotlivých vlád (Klvačová, Mráček, Malý, 2009, s. 10).

které patří *realitní dluhová bublina, úvěrová spekulativní exploze, financionalizace kapitalismu a selhání ratingových agentur.*

4.4. EU zasažená celosvětovou finanční a ekonomickou krizí

Předchozí podkapitola rozvádí příčiny, které vedly ke vzniku a následnému splasknutí americké (i mimo ni) hypoteční bubliny. Hlavní příčinnou problémů bylo extrémně nadměrné úvěrování (především málo bonitních klientů). Z počátku se jednalo lokálně omezenou hypoteční krizi na trhu USA, rozvíjející se během roku 2007. Později v létě 2008 se postupně přeměnila na finanční krizi (ještě pořád hlavně v rámci USA), pak ale v souvislosti s credit crunch celého bankovního sektoru začala ovlivňovat výrobní podniky – stala se z ní tedy globální krize reálné ekonomiky (podzim 2008), (*Malý, Mráček, 2011, s. 25*).

4.4.1. Opatření proti finanční krizi během podzimu 2008

Globální finanční krize se zpočátku v Evropě, resp. v EU projevovala velmi diferencovaně v rámci jednotlivých národních ekonomik¹⁴¹ (největší rozdíly mezi státy uvnitř eurozóny a zeměmi bez eura). Avšak na podzim 2008, v době po pádu tradiční investiční banky Lehman Brothers, začalo být jasné i v EU, že se již nevyhne hospodářské recesi.

Odlišné problémy v jednotlivých členských státech EU v počáteční fázi začínající krize se jen těžko hledala shoda na společných koordinovaných krocích na celoevropské úrovni, což také potvrdil předseda Komise Barroso, který prohlásil – doslova: „*V této otázce je minimální prostor pro diskuzi*“. Přesto ale předseda Komise hlásá potřebu společných opatření na evropské úrovni (např. kroky ze strany ECB, aj.), (*EURACTIV.CZ, 15. 10. 2008*). Počáteční obcházení institucí EU ukázaly také záchrany evropských bank během září 2008, na kterých se dohodly jen některé národní státy mezi sebou. Jednalo se o banky Fortis (pojišťovací a finanční gigant), německou Hypo, britskou Bradford & Bingley, či francouzsko-belgickou Dexii. Avšak ministři financí v Radě ECOFIN se alespoň dohodli na navýšení minimálních garancí soukromých vkladů z 25.000 eur na 50.000 eur (společné s navýšením z 10 % garancí na 90 %, resp. 100 %), včetně pozdějšího navýšení na 100.000

¹⁴¹ Například Lotyšsko se stalo světovým premiantem, když zaznamenalo od ledna 2004 do ledna 2008 nárůst objemu hypoték zhruba osminásobné navýšení (v ČR ve stejné době asi jen trojnásobné navýšení). Tento velký boom úvěrů byl způsoben pevným navázáním lotyšské měny na euro (příliš nízká úroková sazba pro Lotyšsko), což ale zároveň dohnalo meziroční úroveň inflace v říjnu 2007 na úroveň 13,2 % (Kohout, 2011, s. 57).

eur podle návrhu Komise. Dále se ministři financí 27 členských zemí EU prohlásili, že žádná evropská banka nebude následovat zkázu Lehman Brothers, avšak návrh celoevropského záchranného fondu (obdoba amerického fondu o 700 mld. USD) byl zamítnut (*EURACTIV.CZ*, 8. 10. 2008).

4.4.2. Larosièrova zpráva

Na začátku října 2008 byl vznesen návrh Evropské parlamentu, aby Komise začala pracovat na nových návrzích ke zlepšení regulace a větší stability světových finančních trhů (řešení následků finanční krize), (*Měsíčník EU aktualit, říjen 2008*, s. 3). V říjnu 2008 pak prezident Evropské komise José Manuel Barroso vytvořil skupinu expertů včele s Jacquesem de Larosièrem za účelem analýzy možností budoucí evropské finanční regulace a supervize (dohled). Což znamenalo nalézt důvody vzniku finanční a ekonomické krize, a pak analyzovat možné systémové změny v institucionálním rámci finančního sektoru. V konečném důsledku mají nová opatření přesvědčit všechny členské státy, investory, vkladatele a občany EU, že jsou dostatečně chráněni před rizikem. Příčiny krize podle Larosièrovy zprávy¹⁴² se v podstatě shodují se závěry předchozí podkapitoly. Zpráva také upozorňuje na nefungující multilaterální dohled (IMF), který nijak nedokázal reagovat a korigovat makroekonomické nerovnováhy a volatilitu měnových kurzů (žádná koordinovaná akce), (*Klvačová, Mráček, Malý, 2009*, s. 13-15).

Zpráva byla představena 25. února 2009 politické veřejnosti. Nejvýznamnější navrhovanou změnou je zavedení Evropského systému finančního dohledu (European System of Financial Supervisors – ESFS) během let 2011-2012. Jedná se o návrh založení tří nových evropských úřadů: Evropský úřad pro bankovníctví, Evropský úřad pro pojišťovnictví a Evropský úřad pro cenné papíry. Do vedení takových úřadů by došlo k jmenování prezidenta na 8 let, úřady by fungovaly z vlastních prostředků a fungovat v roli mediátorů mezi národními supervizory pro koordinaci dohledu (udílení speciálních licencí – ratingovým agenturám, přijímání závazných standardů supervize, atd.), (*Klvačová, Mráček, Malý, 2009*, s. 17).

4.4.3. Pro a proti posílení regulace a dohledu

Argumentace pro zvýšení regulace a dohledu se opírá hlavně o nebezpečí značné asymetričnosti informací, s čímž souvisí ochrana spotřebitelů a investorů. Hlavním

¹⁴² Podrobně Larosièrova zpráva např. viz (*Klvačová, Mráček, Malý, 2009*, s. 13 a násl.), či (*Larosière, 2009*).

nebezpečím je pokles zprostředkování, při kterém klesá počet bankovních institucí a zároveň roste podíl nebankovních subjektů (např. pojišťovny, penzijní, investiční a podílové fondy, aj.). Zvýšená regulace zasahuje právě jen banky a dává určité výhody nebankovním institucím, proto je nutno zvýšit také regulaci a dohled nad těmito institucemi. Rozumná regulace ve formě stanovení pravidel hry žádným způsobem neomezuje tržní principy a spíše může předcházet tržním selháním (Malý, Mráček, 2009, s. 37-38).

Proti regulaci¹⁴³ stojí především liberálové, kteří kritizují deformování tržního prostředí a chování finančních institucí v něm. Mluví také o vysokých nákladech bez dostatečně velké efektivity a také skutečností, že jakékoliv regulační opatření podporuje finanční subjekty k hledání možnosti, jak ho obejít (Malý, Mráček, 2009, s. 38).

K této problematice je vhodné ocitovat velmi povolaného historika, Erika Hobsbawma, který za 90 let svého života zažil Velkou hospodářskou krizi 30. let a řadu následujících krizí. Výpověď jeho zkušeností je velmi zajímavá, přestože se nedožil novodobé finanční krize z r. 2007 (Klvačová, Mráček, Malý, 2009, s. 13): „*Velká krize utvrdila intelektuály, aktivisty i spořádané občany ve víře, že ve světě, ve kterém žijí, je skutečně něco shnilého... Jen málo z těch, kteří měli ve svých zemích odpovědnost*“,... hledalo správné řešení... Většina politických elit a ekonomických odborníků jen těžko byli schopni uznat selhání „*tradičních navigačních přístrojů stoletého liberalismu. Ti z nás, kteří žili v době velké krize, stále ještě nemohou pochopit, jak mohly ortodoxie čistě svobodného trhu, tehdy (v době Velké hospodářské krize 30. let) tak zjevně zdiskreditované, opět velet celosvětové depresi přelomu 80. a 90. let, jíž zase nebyly schopny ani porozumět, ani se sní vypořádat. Tento podivný fenomén by nám měl připomenout hlavní charakteristický rys historie... krátkou paměť jak teoretických, tak praktických ekonomů. Zároveň živě ilustruje společenskou potřebu historiků, kteří jsou profesionálně způsobilí..., aby připomínali vše, co si jejich spoluobčané přejí zapomenout*“.

¹⁴³ Minulost spíše ukázala na marnou snahu o regulaci, kdy většinou vítězila deregulace. Typický příklad je Glass-Steagall Act (GSA), který byl v r. 1933 přijat v USA, aby bojoval proti problematickým a rizikovým obchodům s cennými papíry z prostředků vkladatelů. Kupodivu GSA fungoval až do nárůstu silné kritiky, ve formě lobbingu finančních institucí, v 80. a 90. letech 20. století, kdy byl po dlouhém naléhání (včetně FEDu) v r. 1999 zrušen a nahrazen. Vznikl tzv. Gramm-Leach-Bliley Act (GLBA) – či známý jako Financial Services Modernization Act of 1999. Hlavní důvodem pro tuto změnu bylo zmiňováno přílišné omezení konkurenceschopnosti finančních institucí¹⁴³ (Malý, Mráček, 2009, s. 39-40).

4.4.4. Plán evropské hospodářské obnovy

26. listopadu 2008 představila Evropská komise návrh Plánu evropské hospodářské obnovy (European Economic Recovery Plan – EERP), který se v podstatě stal prvním výrazným „koordinovaným“ krokem celé EU27 v boji proti finanční krizi. Plán byl vypracován v návaznosti na samostatné návrhy a dokumenty z podzimu 2008. Mezi klíčové body patří návrh směrnice o změně systému pojištění vkladů, nařízení Komise č. 1004/2008 upravující některé mezinárodní účetní standardy, či návrh nařízení o ratingových agenturách. Plán také ale přináší zcela konkrétní kroky, jak pomoci ozdravit evropské rozpočty. Velmi významný je přímý *fiskální impuls* ve výši 200 mld. eur¹⁴⁴ (zhruba 1,5 % HDP EU), který bude tvořen z příspěvků členských států o velikosti 170 mld. eur (cca 1,2 % HDP EU) a finančními prostředky EU (30 mld. eur, asi 0,3 % HDP EU). Členské státy mají vyvinout tlak na bankovní sektor, který byl již dříve masivně podpořen, aby začaly znovu provádět běžné úvěrové služby. Komise také v Plánu zmiňuje, že počítá s krátkodobým porušováním 3 % referenční hodnoty HDP, která je součástí Paktu stability a růstu. Bohužel taková činnost znamená krátkodobé navyšování schodků rozpočtů, což musí být v dlouhodobém horizontu napraveno. (EUROSKOP.CZ, 10. 12. 2008).

Relativně velmi podrobný plán (EERP) zahrnuje kromě výše uvedených krátkodobých okamžitých fiskálních opatření také dlouhodobé cíle (Klvačová, Mráček, Malý, 2009, s. 18), které je možno shrnout do 10 bodů¹⁴⁵:

1. Podpora zaměstnanosti,
2. Vytvoření poptávky po práci,
3. Lepší dostupnost finančních zdrojů pro podniky,
4. Snížení administrativní zátěže a podpora podnikání,
5. Zvýšení investic do modernizace evropské infrastruktury,
6. Zlepšení energetické účinnosti v budovách,
7. Podpora rychlého zavedení ekologických projektů,

¹⁴⁴ Přestože Plán evropské hospodářské obnovy zahrnuje částku 200 mld. eur, tak bylo možno tvrdit, že některé evropské státy již (v listopadu 2008) investovaly nebo přislíbily investovat do svých bankovních systémů v různých formách (nejčastěji ve formě půjček) asi 2,2 bilionu euro. Dále je také možno mluvit o podpoře oblasti vývoje ekologických technologií v automobilovém průmyslu, pro které přislíbil evropský komisař pro oblast průmyslu Günter Verheugen *balíček měkkých půjček o hodnotě 40 mld. eur*, včetně výhodný půjček od Evropské investiční banky (Měsíčník EU aktualit, listopad 2008, s. 3). Mezi další nepřímé fiskální stimuly patřilo také zjednodušení čerpání evropských peněz ze strukturálních fondů EU, aby bylo členským státům následně umožněno optimálněji využívat dané prostředky v boji proti hospodářské krizi (Měsíčník EU aktualit, listopad 2008, s. 9).

¹⁴⁵ Podrobněji viz (Klvačová, Mráček, Malý, 2009, s. 18), (EUROSKOP.CZ, 10. 12. 2008).

8. *Zvýšení investic do výzkumu a vývoje, inovací a vzdělávání,*
9. *Vývoj čistých technologií pro automobily a stavby,*
10. *Vysokorychlostní internet pro všechny.*

4.4.5. Krizový rok 2009 v EU

Podle prognóz Evropské komise z jara 2009 již nastal velmi pesimistický scénář, kdy Komise odhaduje, že zesílí účinky finanční krize na reálnou ekonomiku, což povede ke snižování světového obchodu a výrobní kapacity. Následným jevem bude zhoršení situace na trhu práce, když začne růst výrazným tempem nezaměstnanost. Takové tlaky nutně musí mít negativní vliv na vývoj schodků státních rozpočtů, resp. na dynamiku růstu veřejných dluhů. V této souvislosti navrhl, ministr financí ČR Miroslav Kalousek, předsedající Radě ECOFIN „*návrat ke konsolidaci veřejných rozpočtů*“. I když z počátku (v listopadu 2008) nepodporovaly všechny země výše uvedený finanční stimul o velikosti 200 mld. eur, v únoru 2009 došlo k výraznému uvolnění rozpočtových politik. Proto se Miroslav Kalousek snažil upozornit na hrozící problémy plynoucí z fiskální nedisciplinovanosti, když pronesl: „*Nejde jen o ochotu vlády, ale také o to jak budou trhy ochotné vládám půjčovat*“. Projekt eura a eurozóny silně závisí na stavu veřejných financí¹⁴⁶ (*Měsíčník EU aktualit, únor 2009, s. 3-4*).

Na zasedání Evropské rady v březnu 2009 byl schválen původního návrhu z listopadu 2008, přičemž došlo k navýšení fiskálního stimuly ekonomiky EU z 200 na 400 mld. eur (což je asi 3,3 % HDP EU). Dále také došlo ke schválení Larosièrovy zprávy, které měla být následně využita k tvorbě návrhů na regulaci finančních trhů ze strany Evropské komise. Summit EU, v podobě 27 šéfů vlád EU, také schválil poskytnutí finanční podpory zemím ohrožených globální recesí ve výši 100 mld. eur. Zároveň došlo ke zvýšení prostředků (z 25 na 50 mld. eur) „*krizového unijního fondu*“¹⁴⁷. Summit také našel shodu mezi členskými státy na společném příspěvku do kapitálu IMF ve výši 75 mld. eur. Právě další ohrožená země Rumunsko čeká na podporu o výši 20 mld. eur z IMF (12,9 mld. euro), EU (5 mld. eur) a Světové banky (1,5 mld. eur), (*Měsíčník EU aktualit, duben 2009, s. 2-3*).

¹⁴⁶ Změny ve veřejných rozpočtech je možno přehledně vidět v rámci příloh č. 3 a 4, které mapují vývoj deficitů státních rozpočtů a poměr veřejného dluhu k HDP. Zvýšený fiskální stimul, včetně prudkých výpadků příjmů, je vidět především v letech 2009 a 2010 – extrémní deficity a nárůsty vládních dluhů (včetně počátečních problémů v r. 2008)

¹⁴⁷ „*Krizový unijní fond*“ existuje od r. 1988. Určen jen pro země mimo eurozónu. Jeho podpory již využily: Maďarsko v říjnu 2008 (6,5 mld. eur), Lotyšsko na podzim 2008 (7,5 mld. eur¹⁴⁷).

Problém fiskální stimulů s dodržováním SGP

V červnu 2008 Evropská komise v rámci své zprávy o stavu veřejných financí začala být silně nespokojena se stavem rozpočtů jednotlivých členských zemí. Upozornila na nutnou podmínku pro fiskální opatření, aby byly účinné, strategické a směřující veřejné finance do normálního stavu (ustoupení od stimulačních opatření ve chvíli oživení ekonomiky). Přitom členské země EU společně na rok 2009 naplánovaly podporu ekonomiky fiskálním impulsem o velikosti 1,1 % HDP EU, avšak tato stimulace se mezi jednotlivými státy výrazně liší. Největší finanční injekce plánují: Španělsko (2,4 %), Rakousko (1,8 %), Finsko (1,7 %), Spojené království (1,4 %) a Švédsko (1,4 %). Ale například země jako Belgie nebo Slovensko vynaloží mnohem menší objem prostředků (0,4 %, resp. 0,1 % HDP). Při započtení účinků automatických stabilizátorů odhaduje Evropská komise podporu ekonomiky v letech 2009-2010 ve výši zhruba 5 % HDP (cca 600 mld. eur). Komise dále upozorňuje na problém budoucí udržitelnosti veřejných financí v situaci, kdy již byly některými státy vynaloženy velké prostředky pro bankovní sektor, dále porostou výdaje státních rozpočtů (např. v souvislosti s negativním demografickým vývojem) a při klesajícím ekonomickém růstu (*EURACTIV.CZ*, 24. 6. 2009).

Během roku 2008 překročilo celkem 5 států EU maximální povolenou hranici povoleného schodku státního rozpočtu (3 % HDP), proto s nimi Komise zahájila proceduru EDP (nadměrného schodku). Dané země musí do šesti měsíců vypracovat plán nápravy nadměrného deficitu, a pak se snažit o nápravu schodků z r. 2008 ve stanovených termínech: Francie (3,4 %) a Španělsko (3,4 %) do r. 2010, Irsko (6,3 %) do r. 2013, Spojené království (5,0 %) do r. 2014 a Řecko (3,7 %)¹⁴⁸ do r. 2010. Bohužel reformovaná verze Paktu stability a růstu umožňuje za „výjimečných okolností“ státům dočasně nedodržovat přesně pravidlo nadměrného schodku. Na druhé straně je velmi těžké udržovat vyrovnanou a stabilní fiskální politiku v době tak vysoce rozvinuté finanční a hospodářské krize. Komise také zaznamenala zhoršení také u dalších členských zemí i mimo eurozónu Lotyšska, Malty, Polska a Rumunska, což může vést k zavedení procedury EDP v blízké budoucnosti (*Měsíčník EU aktualit*, duben 2009, s. 3).

V říjnu 2008 Komise učinila kroky vůči dalším členským zemím, které vysoce překračují povolený limit rozpočtových deficitů. Jedná se o Rakousko, Belgie, ČR, Německo,

¹⁴⁸ Skutečný schodek podle současných údajů Eurostatu v Řecku za r. 2008 byl na 9,8 % HDP. Tato nevědomost (i přes řadu faktů poukazujících na problémy Řecka) bohužel nevyvolala žádnou zvýšenou pozornost mnohem dříve, než se provalily statistické klamy v řecké ekonomice a žalostný stav veřejných financí.

Itálii, Nizozemí, Portugalsko, Slovensko a Slovinsko. Avšak jelikož výrazné schodky se projevují především vlivem probíhající hospodářské recese (snížení příjmů a fiskálními stimuly navýšené výdaje), tak Evropská komise nebude „zatím“ uvalovat na státy, které překročí 3 % HDP, sankce. Komisař Almunia k tomu uvedl, že „*pakt je dostatečně flexibilní*“, a tím umožňuje podpůrné fiskální kroky v době krize. Ale po jejím skončení se musí navrátit přísné dodržování fiskální disciplíny. Snaha o příliš rychlé snížení deficitů státních rozpočtů by mohla vést k opětovnému poklesu do recese (možný vývoj ekonomického cyklu ve tvaru „W“. Postoj Komise zastává v dané situaci poradní roli v rámci řešení rozpočtových problémů (*Měsíčník EU aktualit, listopad 2009, s. 3*).

Fiskální opatření na úrovni EU na léta 2009-2010

V rámci výše uvedeného Evropského plánu hospodářské obnovy (EERP) zahrnoval řadu fiskální opatření, která přibližně ve vyrovnaném poměru dopadají na příjmovou i výdajovou stranu veřejných financí, když se zaměřuje na cíle jako: *podpora kupní síly domácností, zvýšené výdaje na politiku trhu práce; snížení daní a příspěvků na sociální zabezpečení; další opatření přímo zaměřená na podnikání; zvýšené veřejné investice*. Celkový fiskální stimul o velikosti 1,5 % HDP zahrnuje jak aktivity EU, tak v rámci jednotlivých členských států. Fiskální stimul v rámci EERP se dělí na dvě části, kdy v r. 2009 má mít výši 1 % HDP, a pak 0,5 % HDP v r. 2010. Jeho konečnou odhadovanou stimulaci HDP v řádu 0,75 p. b. (2009) a 0,35 p. b. (2010). Tímto krokem se měl podpořit role automatických stabilizátorů a veřejné podpory finančnímu sektoru. V konečném součtu fiskálního stimulu 1,5 % HDP a automatických stabilizátorů (cca 3,2 % HDP) prognózovala Komise podporu evropské ekonomiky v řádu téměř 5,0 % HDP na období 2009 a 2010 (cca 600 mld. eur), (*Měsíčník EU aktualit, srpen 2009, s. 14-15*).

Zajímavé je, že některé země (Bulharsko, Maďarsko, Litva, Lotyšsko, Rumunsko, Slovensko, Řecko, či Estonsko) vůbec nejsou schopny účinně provádět stimulační opatření, což vyplývá hlavně z omezení veřejných financí ze strany silných tržních tlaků či značných vnějších nebo vnitřních nerovnováh (*Měsíčník EU aktualit, srpen 2009, s. 14-15*).

4.4.6.Problémy některých členských států EU v roce 2010

Jak uvedl Kohout (2011, s. 221): „Začátkem podzim roku 2009 vše vypadalo idylicky – zdálo se, že nejhorší je za námi“. Ve své podstatě se jednalo o dobu, kdy pominula první vlna finanční a hospodářské recese. K tomu ještě Kohout (2011, s. 221) dodává: „*Ano, po nynějším ústupu světové recese přijde za pár let něco většího... Něco, ve srovnání s čím bude finanční krize roku 2008 vypadat jako neškodná epizoda.*“ Dnes už je jasné, že budoucí vývoj v r. 2010 a později mu dal za pravdu.

Velmi poučná v rámci pevného měnového kurzu či měnové unie je „*tragický osud baltických tygřích ekonomik*“ v čele s Lotyšskem, které patřily do krize mezi nejrychleji rostoucí ekonomiky EU (Lotyšsko i ve světě). Danou situaci dobře představuje Box 4-1.

Box 4-1 *Problémy spojené s fixním měnovým uspořádáním pro některé státy EU*

Problémy pobaltských států a zemí, které neměly přijímat euro za svou měnu, mají svůj hlavní původ v pevném měnovém režimu. Pokud se jedná o samotný vznik eurozóny, tak na ekonomickou teorii optimální měnové zóny se nebral v rámci některých zakládajících zemí (a pozdějších nových členů) ohled, jednalo se především o politický koncept. V opačném případě státy jako Estonsko, Irsko, Itálie, Portugalsko a Řecko by vůbec neměly myšlenku o přijetí společné měny nárok ani zvažovat. Kromě jiných podmínek optimální měnová oblast vyžaduje také především vysoký stupeň flexibility cen a mezd, *včetně pohybu směrem dolů*. Při ochabnutí zahraniční poptávky země s plovoucím kurzem oslabí kurz své měny a tím podpoří svůj export. V rámci měnové unie takto ohrožená země musí při pevných kurzech snižovat úroveň mezd Litva, Lotyšsko

Podobnou situaci zažili také pobaltské státy (Estonsko do vstupu do HMU v lednu 2011, Lotyšsko a Litva), které po vstupu do EU v r. 2004 fixovaly vlastní měny na euro (currency board). Přitom baltické státy bývají dávány za vzor dobrého rozpočtového hospodaření – oprávněně – Lotyšsko mělo v r. 2008 poměr veřejného dluhu k HDP ve výši pouhých 17 % (je možno si to ověřit v příloze č. 4 – Konsolidované veřejné dluhy do r. 2008). Hlubokou krizi v těchto zemích způsobila úvěrová bublina nafouknutá měnovou fixací na euro. Pravdou je, že v příznivých časech dokáže měnová kotva nebo měnová unie plnit úlohu velmi příjemného „zařízení“, které umožňuje extrémní úvěrovou expanzi. Ale jak uvádí *Pavel Kohout*, že je nepochopitelný postoj některých „expertů“ (ekonomů i politiků), kteří se nedokázali poučit z historických pravdy o nebezpečnosti fixního měnového režimu (ať již v letech 1873, 1929, 1997 – v ČR a Asii, Argentina 2000, či pobaltské státy v r. 2008).

Inflace spotřebitelských cen během let 2007-2008 v Lotyšsku se pohybovala v rozmezí 7-10 %, avšak úroveň mezd vzrostla ve stejném období o 50,7 % (ve veřejném sektoru dokonce o 60,6 %). Od fixace lotyšského Lotu na euro do r. 2008 narostl objem podnikatelských úvěrů o 143 % a u hypotečních o 448 %. Měnová kotva Lotyšsku způsobila ztrátu cenové konkurenceschopnosti, hypoteční bublinu a její prasknutí, vysoký nárůst zadlužení a následnou platební neschopnost mnoha subjektů.

Zdroj: (Kohout, 2011, s. 124, 223-224).

Řecko v problémech

V listopadu 2009 přiznala řecká vláda, že za předchozích vlád docházelo k falšování makroekonomických statistik a skutečný stav řeckých veřejných financí je žalostný.¹⁴⁹ V podstatě to znamenalo, že země je na prahu bankrotu. Ale Řecko nebylo samo v problémech, což potvrzuje začátek (od jara 2010) využívání nelichotivé zkratky PIGS¹⁵⁰ (prasata), která zahrnuje čtyři nejvíce postižené země: Portugalsko, Irsko, Řecko a Španělsko.¹⁵¹ V takové situaci již můžeme hovořit o *evropské měnové a finanční krizi*¹⁵² jako dalším vývojovém stupni v návaznosti na původní americkou hypoteční krizi a globální finanční krizi (Kohout, 2011, s. 221-223)

Přitom ještě během let 2001-2007 vykazovalo Řecko ekonomický růst mezi 3,8 – 4,9 % HDP, včetně klesající nezaměstnanosti. Ale hlavním problémem byla masivní úvěrová expanze probíhající okamžitě po přijetí eura (ve výši minimálně 15 % růstu objemu úvěrů za rok). Až nakonec nafouknutá úvěrová bublina praskla (Kohout, 2011, s. 224-225).

V únoru 2010 Evropská komise sice doporučila Radě ministrů financí ECOFIN, aby schválila stabilizační program Řecka, avšak upozorňovala řeckou vládu na nutnost jeho naplňování či dokonce k potřebě vyšší škrťů. Podle plánu mělo dojít do r. 2012 ke snížení deficitu státního rozpočtu pod 3 % HDP (podle dostupných údajů z r. 2008 byl schodek odhadován na 12,7 %, ale ve skutečnosti dosáhl výše 15,8 % HDP). Jednání Evropské rady z 11. února 2010 se shodla na možnosti „*rozhodné a koordinované finanční pomoci v případě potřeby*“, přestože řecká vláda o nic takového nežádala. Skutečností však bylo, že se zvyšovala množství spekulací na finančních trzích o finanční pomoci Řecku (v té době se jednalo ještě o úsměvné typy okolo 30 mld. eur). Avšak opravdu pro udržení eurozóny v dané podobě vyžadovalo, aby jádro okolo Německa bylo připraveno Řecku přispěchat

¹⁴⁹ Ze skutečných statistik vyplývá, že Řecké veřejné finance se dostaly do eurozóny jen díky úpravám svých statistik. Maastrichtská kritéria řecká ekonomika před ani po vstupu do eurozóny nikdy neplnila, což potvrzují údaje v přílohách č. 3 a 4. Deficit státního rozpočtu činil v době vstupu Řecka do HMU v r. 2001 již 4,5 % HDP a dále měl rostoucí tendenci. Hranici poměru veřejného zadlužení ku HDP ve výši 60 % v rámci statistiky Eurostatu neustále Řecko také překračovalo a platí pro něj rostoucí tendence, která je dlouhodobě neudržitelná (*Měsíčník EU aktualit, únor 2010, s. 9*).

¹⁵⁰ Někdy bývá použita zkratka PIIGS, která navíc ještě ke 4 výše uvedeným zemím přidává i Itálii. Ale Itálie je brána za ekonomiku s delší tradicí, takže se častěji využívá původní zkratky PIGS.

¹⁵¹ Nejvíce smutné na nepříznivém osudu zemí jako Irsko, Španělsko, Lotyšsko, Litva či Island je fakt, že do vypuknutí krize byly všechny tyto země dávány za příklad rychle se rozvíjejících ekonomik (Kohout, 2011, s. 226).

¹⁵² Přesněji se dá hovořit o krizi zemí, které přijaly euro, aniž by na to měly po hospodářské stránce. Často zmiňovanou ideální měnovou zónu tvoří pouze Německo, Nizozemí, Finsko a Lucembursko. (Kohout, 2011, s. 221). V takovém rozpoložení měnové unie dokonce uznává i prezident Václav Klaus (silný euroskeptik) možnost zapojení České republiky do eurozóny, ve které by se mohlo opravdu jednat o optimální měnovou oblast.

na pomoc. Přímo to koresponduje s potřebou Řecka, do konce května zaplatit dluhy v souvislosti s dluhopisy z minulosti a získat prostředky na běžný provoz (*Měsíčník EU aktualit, březen 2010, s. 3-4*).

Na nutnosti a podmínkách pomoci Řecku se dohodli ještě před květnovým zasedáním Evropské rady Francie (v čele s prezidentem Sarkozym) a Německo (v čele s kancléřkou Angelou Merkelovou). Mělo se jednat o koordinovanou pomoc Mezinárodního měnového fondu a členských států eurozóny. Jednání upozornila na nebezpečí „slabého“ Paktu stability a růstu, který bude muset být do budoucna zpřísněn, aby Řeckou cestu nenásledovaly další země (*Měsíčník EU aktualit, duben 2010, s. 2*). V květnu 2010 na summitu se dočasně podařilo uklidnit situaci v rámci řecké finanční krize, kdy byl schválen záchranný balíček pro Řecko o rozsahu 110 mld. eur (z čehož 30 mld. poskytne IMF a zbytek členské státy eurozóny). Balíček má podobu tříletých půjček s ročním úrokem 5 %, což odpovídá polovině ceny, za kterou si půjčuje řecká vláda na finančních trzích (přitom německé dluhopisy mají úrok zhruba jen 3 %). Veškerá finanční pomoc má silnou vazbu na příslibená úsporná opatření ze strany řeckého premiéra Jorgose Papandrea (slib seškrtnutí dalších 30 mld. eur na rozpočtových výdajích). Alternativa typu bankrot Řecka (zhruba 2,5 % HDP eurozóny) a následný dominový efekt se politickým aktérům summitu nezdála vůbec příjemná (*Měsíčník EU aktualit, květen 2010, s. 2*).

Evropský záchranný balíček eurozóny

V noci 9. května 2010 proběhlo mimořádné jednání Rady ministrů financí ECOFIN z důvodu mimořádných problémů ve spojení s evropskou finanční krizí. Hlavním výstupem se stal návrh nového záchranného mechanismu¹⁵³ určeného pro státy, které se dostanou do podobných problémů jako Řecko (platební neschopnost). Půjčky by v celkovém součtu mohly tvořit až 750 mld. eur a budou složeny ze tří zdrojů. Státy eurozóny (dvoustranné půjčky a garance) poskytnou celkem 440 mld. eur, k tomu předpokládá ECOFIN příspěvek IMF asi ve výši 250 mld. eur a zbylých 60 mld. eur¹⁵⁴ se vezme z rozpočtových rezerv EU¹⁵⁵.

¹⁵³ Nový záchranný mechanismus o celkové částce 750 mld. je nazýván jako EFSF (European Financial Stabilisation Facility). Druhou část záchranného fondu je navíc tzv. EFSM (European Financial Stabilisation Mechanism), což je nástroj Evropské komise, která získává jeho prostřednictvím prostředky z eurobondů (za ně ručí členské státy) – maximálně do výše 60 mld. eur (*Měsíčník EU aktualit, prosince 2010, s. 2*).

¹⁵⁴ Z pohledu ČR prohlásil tehdejší ministr financí Eduard Janota, že přispěje maximálně částkou (v případě potřeby) zhruba 4 mld. Kč – jen na podporu 60 mld. eur, které má dodat Komise (*Měsíčník EU aktualit, červen 2010, s. 2*).

Pro běžného občana astronomická částka (750 mld. eur) podle ministrů financí „nemusí být vyčerpána celé nebo z větší části,“ ale bude sloužit jako signál trhům, aby dále důvěřovali EU, že nenechá padnout žádný stát (*Měsíčník EU aktualit, červen 2010, s. 2*). Evropské politické elity se při daném návrhu záchranného mechanismu opřeli o právní základ ve SFEU článek 122, který umožňuje finanční pomoc státům Unie v nouzi, když uvádí (*EVROPSKÉ PRÁVO, 2011, s. 27*): „Nastanou-li členskému státu z důvodu přírodních pohrom nebo mimořádných událost, které nemůže ovlivnit, obtíže nebo je-li z téhož důvodu vážně ohrožen závažnými obtížemi, může Rada na návrh Komise poskytnout dotyčnému členskému státu za určitých podmínek finanční pomoc Unie“. Pomoc v širším kontextu také rozšířila ECB, která zahájila nákup vládních dluhopisů ohrožených zemí, což dlouhou dobu odmítala (především kvůli nesouhlasu Německa). Kombinace výše uvedených opatření na jistou dobu přinesla uklidnění finančních trhů, ale zároveň negativním způsobem otevřela otázku o kredibilitě ECB (nákup dluhopisů) a celkové stabilitě evropské měny (*Měsíčník EU aktualit, červen 2010, s. 2*).

Lepší statistiky a evropský semestr

ECOFIN 7. června 2010 posvětil nový systém kontroly veřejných financí, čímž se výrazně zvýší pravomoce Eurostatu, který bude moci vysílat tzv. mise do členských států s podezřením na chybné či zmanipulované statistiky (*EURACTIV.CZ, 8. 6. 2010*). Komise představila návrh na zpřísnění sankcí za špatné hospodaření členských států a zavedení kontroly rozpočtů členských států před schvalováním v národních parlamentech. Hříšníci budou moci přijít o podporu ze strukturálních fondů a zároveň o zemědělské dotace.¹⁵⁵ Určité sankce v rámci SGP již existují, ale nikdy nebyly využity, protože nefungují automaticky. Komise navrhne jejich uvalení, ale pak jsou schvalovány Radou EU – „*kapři si sami rybník nevypustí*“ (*EURACTIV.CZ, 1. 7. 2010*). Komise chce zvýšit účinnost systému včasného varování v souvislosti s SGP tím, že by od roku 2011 mohla kontrolovat národní rozpočtové plány před jejich schvalováním v parlamentech členských zemí. Avšak po zavedení tohoto mechanismu stanovisko Komise bude pouze „*doporučující, nikoliv právně závazné*“. Na hlubší harmonizaci fiskální politiky v EU ještě pořád chybí potřebná shoda (*Měsíčník EU Aktualit, červen 2010, s. 2-3*).

¹⁵⁵ Resp. Evropská komise těchto zbylých 60 mld. eur získá prostřednictvím emise eurobondů, což odpovídá krokům, které byly využity pro půjčky států mimo eurozónu (Maďarsko, Lotyšsko a Rumunsko), (*Měsíčník EU aktualit, červen 2010, s. 2*).

¹⁵⁶ Zemědělci se nemusí o své dotace bát, jelikož vlády budou i na dále mít povinnost dodržovat závazky k zemědělcům. Prostředky jen nebudou putovat z evropského rozpočtu do národního rozpočtu hříšníka (*EURACTIV.CZ, 1. 7. 2010*).

Zářijové setkání ministrů financí EU schválilo, s platností od ledna 2011, zahájení mechanismu nazývaného „evropský semestr“, který umožní kontrolu rozpočtových plánů členských zemí ze strany Evropské komise ještě před jejich schválením. Procedura bude trvat vždy v 1. pololetí roku, kdy nejdříve členské státy dohodnou v březnu na podobě reformy na daný rok. Tyto reformy pak budou srovnávány Komisí s rozpočtovými plány v rámci co největší shody. Pak dojde na Radách v červnu a červenci k diskuzi ministrů financí EU a eurozóny. Komise sice nepočítá se zavedením sankcí, ale vidí tento mechanismus jako silný tlak na zvýšení konsolidace veřejných rozpočtů členských států (*Měsíčník EU Aktualit, říjen 2010, s. 3*).

Opatření v bankovním sektoru

V červenci proběhly v bankách EU zátěžové testy odolnosti těchto institucí a ukázalo se, že nebudou potřebovat obrovské finanční injekce, jak se předpokládalo. Z 91 testovaných bank (65 % bankovního trhu EU) neprošlo testy pouze sedm (5 španělských, 1 německá a 1 řecká). Podle výsledků ohrožené banky potřebují zhruba 3,5 mld. eur dodatečného kapitálu. Celkově stress testy evropských bank splnily svůj hlavní cíl, když se jim podařilo uklidnit finanční trhy (pozvolné rozmrazání úvěrových trhů). V této souvislosti schválil Evropský parlament vůbec nejpřísnější omezení bankéřských výhod z vyspělých států. Bankéři budou mít nárok na max. 30 % svých bonusů v hotovosti (min. 50 % z nich ve formě zaměstnaneckých akcií) a jejich odměn budou navázány na dlouhodobou „kondici“ finančních institucí (*Měsíčník EU Aktualit, srpen 2010, s. 2-3*).

Sankce pro rozpočtové hříšníky

Evropská komise, v čele s komisařem pro hospodářské a měnové záležitosti Olli Rehnem, představila v dubnu 2010 návrh, který by při opakovaném porušování unijního rozpočtového pravidla umožnil pozastavit čerpání dotací ze strukturálních fondů. S tvrdší variantou přišla německá kancléřka Merkelová, když navrhla za stejné porušování 3 % hranice SGP vyloučení z eurozóny nebo založení Evropské měnového fondu, což jsou „úpravy vyžadující změnu smluv“ – kviitoval Rehn (*Měsíčník EU aktualit, květen 2010, s. 2-3*).

Podle Komise by byl vhodný přechod k systému poloautomatických sankcí za nedodržení Paktu stability a růstu. Podle návrhu budou pokuty dosahovat 0,2 % HDP, platily by se okamžitě po zjištění prohrěšku a zahrnou pouze země eurozóny. Avšak

ve skutečnosti při zvýšené snaze hřešícího státu o nápravu existuje slušná šance na navrácení prostředků. Poloautomatickost znamená, že návrh Komise na zavedení sankcí může být zastaven pouze kvalifikovanou většinou Rady ministrů financí. Do budoucna se zahrnou i státy EU stojící mimo eurozónu, kterým by hrozilo spíše odebírání dotací ze strukturálních fondů. Avšak proti takovým návrhům se staví celá řada zemí v čele s Francií, protože by vlastně hřešníci na sebe „upletli bič“ (*Měsíčník EU Aktualit, říjen 2010, s. 2-3*).

Zasedání Evropské rady na konci října 2010 souhlasilo se změnou rozpočtových pravidel a případných sankcí. Summit potvrdil návrh pokuty ve výši 0,2 % HDP, která bude udělena, když členský stát EU překročí rozpočtový deficit 3 % HDP nebo bude jeho vládní dluh vyšší než 60 % HDP a neprojeví viditelnou snahu o nápravu. Avšak většina zemí se postavila proti poloautomatickému systému sankcí, což navrhovaly Komise a německá kancléřka Angela Merkelová (ta požadovala i možnost odejmutí hlasovacích práv v Radě EU). Hlavními odpůrci byla osa Paříž-Varšava-Řím. Konečný stav se rovná měkkému režimu, ve kterém Rada ministrů financí rozhodne v šesti měsíční lhůtě o sankcích. Pokud by po danou dobu nerozhodla, přechází rozhodnutí na Komisi. Ale rozhodnutí Komise může být vetováno kvalifikovanou většinou Rady EU. Změna bude realizována pouze změnou Paktu stability a růstu, a proto není třeba složitých změn Lisabonské smlouvy (*Měsíčník EU Aktualit, listopad 2010, s. 3*).

Irsko v problémech

Pravidelná pololetní ekonomická prognóza Evropské komise na podzim 2010 přichází s relativně velmi optimistickými údaji. Rok 2010 byl opravdovým (i když pouze mírným) vzednutím ekonomického růstu. V roce 2011 má ekonomika EU svůj růst mírně zmírnit na úrovni 1,75 % HDP a v r. 2012 se zvednout až na 2 % růst HDP. Přes tyto pozitivní zprávy dojde k navýšení celkových veřejných dluhů v souvislosti nekončící finanční krizí (i když má většina členských států dosahovat nižších rozpočtových deficitů), (*Měsíčník EU aktualit, prosinec 2010, s. 2-3*).

Takto pozitivní údaje však bohužel zkazily nové problémy, které vyvstaly v souvislosti s problémy Irska. Na konci listopadu 2010 na mimořádném zasedání ministrů financí EU proběhlo schválení záchranné půjčky pro Irsko. Celková suma pro záchranu je o objemu 85 mld. eur, z čehož 35 mld. eur má napravit škody na finančních trzích a 10 mld. eur znamená přímou finanční injekci na rekapitalizaci bank. Zbýlé peníze mají napomoci napravit problémy veřejných financí, které byly v r. 2010 zasaženy rekordním schodkem

o velikosti 31,3 % (podle Eurostatu). V dané souvislosti EU odložila snížení takto extrémního schodku o jeden rok více, než povolují unijní pravidla (tedy do r. 2015). Na složení celkové částky 85 mld. eur se bude podílet několik subjektů, což přehledně ukazuje obrázek 4-7. Evropská unie se bude podílet zhruba 45 mld. eur (22,5 mld. eur z EFSM, 17,7 mld. eur z EFSF + 4,8 mld. eur od 3 států), dále se zapojí i IMF, který dodá zhruba 22,5 mld. eur. V souvislosti s úzkým propojením s finančním sektorem Irska se na půjčce podílí i 3 země mimo eurozónu – Spojené království, Švédsko a Dánsko. Samotný irský premiér Cowen přislíbil 17,5 mld. eur ze státního rozpočtu a rezerv v penzijním systému, což padne na záchranu irských bank (*Měsíčník EU aktualit, prosinec 2010, s. 2*).

Obr. 4-1 *Struktura záchranné půjčky Irsku (mld. EUR)*

Příspěvek Irska	17,5
MMF	22,5
EFSM*	22,5
dvoustranné půjčky eurozóny (EFSF**)	17,7
dvoustranná půjčka UK	3,8
dvoustranná půjčka Švédsko	0,6
dvoustranná půjčka Dánsko	0,4
CELKEM	85,0

) European Financial Stabilisation Mechanism – prostředky získané Evropskou komisí, za něž ručí členské státy *) European Financial Stabilisation Facility (tzv. euroval) – záchranný mechanismus skládající se z půjček z EFSM (max. 60 mld. eur), dvoustranné půjčky a garance členů eurozóny (max. 440 mld. eur), půjčka MMF (max. 250 mld. eur)*

Zdroj: Měsíčník EU aktualit (prosinec 2010, s. 2).

Pokračující problémy některých zemí EU nutí politické představitele EU pokračovat v hledání nových opatření, mezi které by například mohl patřit permanentní mechanismus (dnešní ESM – European Stability Mechanism). Na konci r. 2010 existoval pouze záchranný mechanismus (ESFS), ale jeho platnost skončí v r. 2013. Jedná se o plán, který požaduje také zapojení soukromých držitelů státních dluhopisů, aby i oni nesli část zodpovědnosti (nejenom veřejné rozpočty). V této souvislosti v závěru listopadu 2010 také došlo k prodloužení splatnosti celkového úvěru MMF a EU pro Řecko (celkem 110 mld. eur) do r. 2021, což je prodloužení o 6 let déle, než je původní dohoda. Zároveň se zvýší fixní úroková sazba úvěry z 5,5 % na 5,8 %. Poslední splátku má Řecko dostat v r. 2013 (*Měsíčník EU aktualit, prosinec 2010, s. 2*).

Eurobondy (evropské dluhopisy)

Myšlenka eurobondů¹⁵⁷ (dluhopisů vydávaných EU) se objevila již v návrhu bývalého eurokomisaře Joaquína Almunii pro měnové otázky v březnu 2009, ale nesetkala se téměř

¹⁵⁷ Nápad na zavedení Eurobondů představil již v r. 1993 bývalý šéf Evropské komise Jacques Delors. Přitom je ironií, že tehdejší eurokomisař pro ekonomické a měnové záležitosti Joaquín Almunia společně s Německem

s žádnou podporou mezi členskými státy. Komisař se snažil nalézt řešení v situaci, kdy pro některé státy začíná být velmi „obtížné“ (nic ve srovnání s následujícími roky) si půjčovat na finančních trzích za přijatelných úrokových podmínek (hlavně při nárůstu rizikové přírážky mezi dluhopisy Německa a například méně kredibilních obligací z Řecka, Irska, Itálie či Portugalska). Jako alternativní řešení navrhl přímý nákup vládních obligací ohrožených zemí ze strany ECB (*Měsíčník EU aktualit, duben 2009*). Na jaře 2010 lídr socialistické frakce Evropského parlamentu Martin Schulz znovu ožil diskuzi o eurobondech. Jeho návrh podpořil také nový eurokomisař pro ekonomické a měnové otázky Olli Rehn, ale proti návrhu se znovu postavilo Německo – hlavní odpůrce eurobondů. Německý názor byl takový, že financování rozpočtových potřeb ze společného finančního instrument prostřednictvím evropských dluhopisů by znamenalo odevzdání značné části pravomocí (z národní úrovně) v rámci veřejných financí. K takové změně v evropské politice nedozrála dostatečná politická shoda (*Měsíčník EU aktualit, únor 2010, s. 4*).

Nutná změna Lisabonské smlouvy

V prosinci roku 2010 se vrcholní představitelé členských států EU dohodli (v rámci prosincového summitu) na úpravě Lisabonské smlouvy o dvě nové věty: „*Členské státy, jejichž měnou je euro, mohou vytvořit stabilizační mechanismus, který bude aktivován, pokud nebude zbylí, na záchranu stability eurozóny jako celku. Poskytnutí jakékoliv finanční pomoci v rámci mechanismu se bude řídit přísnými podmínkami*“. Tato změna má za úkol dát právní základ pro vytvoření tzv. Evropského stabilizačního mechanismu (ESM), který bude mít pouze podobu mezivládní dohody mezi členy eurozóny. Jedná se o nahrazení tehdy již fungujícího záchranného fondu tvořeného EFSF (440 mld. eur – členové eurozóny), EFSM (max. 60 mld. eur v podobě eurobondů) a záruk Mezinárodního měnového fondu (max. 250 mld. eur). Předpokládaný vznik ESM je k 1. lednu 2013. Jeho využití bude podmíněno přistoupením na přísné reformní kroky. Avšak pořád bude existovat také možnost bilaterální pomoci vzájemně mezi členskými státy EU. Dokonce se k podpoře ESM mohou připojit i státy stojící mimo eurozónu – ČR se podle premiéra Nečase nezúčastní (*Měsíčník EU aktualit, leden 2011, s. 2*).

se proti eurobondům postavil. Ano, ten Almunia, který v březnu 2009 žádal o zavedení eurobondů. (*Měsíčník EU aktivít, únor 2010, s. 4*).

4.4.7. Problémy EU v r. 2011 související s krizí

Počátek roku 2011 se vyznačoval silnými projevy neshod mezi členskými zeměmi EU, právě z důvodu rostoucích problémů zemí jako Řecko, Irsko a za nimi v dalším pořadí Portugalsko, Španělsko v souvislosti s měnovou unií, eurem a budoucností těchto klíčových prvků evropské integrace.

Pro a proti rozpadu eurozóny

Za prvé euro a společná měnová unie je především politickým projektem, takže rozpad eurozóny by měl nadozírné následky už jen z pohledu rostoucí mezinárodní konkurence (BRICS, USA, atd.), které dokáže čelit jen velká Evropa a ne odstředivé tendence velkého množství rozdrobených států. Druhý problém ukončené projektu měnové unie jsou ztráty v ekonomické oblasti (např. znovuoobnovení měnových válek mezi francouzským frankem a italskou lirou, či zpětné zavedení bariér obchodu). Odchod z eurozóny není výhodní pro žádného člena. Ani nejsilnější ekonomika Evropy, Německo, by na navrácení k marce nesvědčilo. Okamžitě by došlo k prudkému posilování a následoval by obrovský propad konkurenceschopnosti, což pro významného světového exportéra znamenalo silnou ránu. Mezi nejohroženější země patří 4 výše uvedené země, často označované jako PIGS (*Měsíčník EU aktualit, leden 2011, s. 10-11*).

Evropský záchranný fond (EFSF)

V lednu 2011 se EFSF podařilo na finanční trh úspěšně umístit první emisi dluhopisů. Poptávka¹⁵⁸ po nich devětkrát převýšila nabídku, což pomohl snížení tlaku na eurozónu. Získané prostředky poputují na pomoc ohroženému Irsku podle schváleného plánu na konci r. 2010. Generální ředitel EFSF Klaus Regling prohlásil, že takový zájem investorů potvrdil důvěru ve správnost postupu řešení krize v EU¹⁵⁹ (*Měsíčník EU aktualit, únor 2011, s. 2*).

Do této doby bylo možno čerpat jen prostředky do výše 250 mld. eur, a přitom zbývajících 190 mld. eur (do celkových 440 mld. eur) muselo sloužit pro udržení

¹⁵⁸ Poptávka zahrnovala 500 investorů, kteří požadovali celkem 44,5 mld. eur, což je zhruba devítinásobek nabídky. Největší zájem byl hlavně ze strany asijských investorů a cca 20 % dluhopisů nakoupila japonská vláda (*Měsíčník EU aktualit, únor, s. 2*).

¹⁵⁹ Pozitivní zprávy uklidnili také situaci Portugalska, u kterého finanční trhy očekávaly další problémy podobné Řecku a Irsku. Zároveň se rozvířila debata o navýšení úvěrové kapacity EFSF, která v lednu 2011 byla o objemu pouze 250 mld. eur (státy ručí částku 440 mld. eur, avšak část prostředků je nutných pro udržení nejvyššího úvěrového ratingu). Hovořilo se také o nových pravomocích pro EFSF (např. přímý nákup dluhopisů zadlužených států, přeměna na stálý mechanismus, či snížení úrokových sazeb ve výši 5 %, za které EU půjčuje Řecku a Irsku), (*Měsíčník EU aktualit, únor 2011, s. 2*).

ratingu AAA. Poskytování prostředků ohroženým zemím (Řecko a Irsko) ztenčilo množství prostředků v EFSF, proto se v květnu 2011 se 6 zemí eurozóny s nejvyšším ratingem AAA (Francie, Rakousko, Lucembursko, Finsko, Nizozemí a Německo¹⁶⁰) rozhodlo navýšit své garance za EFSF. Navýšení garancí v EFSF má proběhnout v rámci širší dohody na ESM (*Měsíčník EU aktualit, červen 2011, s. 3*).

13. října 2011 Slovenský parlament napodruhé¹⁶¹ schválil rozšíření záchranného fondu eurozóny (EFSF – tzv. euroval) jako poslední ze 17 členů eurozóny. Tímto krokem se zvýšila *úvěrová kapacita EFSF na 780 mld. eur, včetně získání nových pravomocí* jako poskytování preventivních úvěrů zemím (např. Itálii a Španělsku), které ještě nesužuje dluhová krize, možnost EFSF nakupovat na sekundárním trhu obligace (pokud to bude ECB považovat za nezbytné) či podílení se na rekapitalizaci bank (*Měsíčník EU aktualit, listopad 2011, s. 2-3*). Rozdělení příspěvků do EFSF po schválení navýšení prostředků na 780 mld. eur je možno vidět na obrázku 4-8.

Obr. 4-2 Příspěvky zemí do záchranného fondu EFSF (o objemu 780 mld. eur)

Země	mil. EUR	Země	mil. EUR
Německo	211 046	Finsko	13 974
Francie	158 488	Irsko	12 378
Itálie	139 268	Slovensko	7 728
Španělsko	92 544	Slovinsko	3 664
Nizozemsko	44 446	Estonsko	1 995
Belgie	27 032	Lucembursko	1 947
Řecko	21 898	Kypr	1 526
Rakousko	21 639	Malta	704
Portugalsko	19 507	Celkem	779 783

Zdroj: EFSF, pozn.: po navýšení dohodnutém v 07/2011.

Zdroj: Měsíčník EU Aktualit (říjen 2010, s. 3).

¹⁶⁰ Německo nese největší zátěž, když do EFSF celkově přispěje 210 mld. eur.

¹⁶¹ Při prvním hlasování, které spojila premiérka Ivetta Radičová s důvěrou vlády, se to nepodařilo, protože se jedna koaliční strana postavila proti. Na druhý pokus pomohla vládě schválit navýšení „eurovalu“ opoziční strana Směr Roberta Fica výměnou za předčasné volby v březnu 2012 (*Měsíčník EU aktualit, listopad 2011, s. 2-3*).

Na zasedání Evropské rady na konci října 2011 se dohodlo zvýšení pákového efektu EFSF – což by mohlo umožnit navýšení až na 1 bilion eur (*Měsíčník EU aktualit, listopad 2011, s. 2*).

Trvalý záchranný mechanismus ESM

Na březnovém (r. 2011) summitu Evropské rady vznikla dohoda o financování stálého záchranného fondu ESM, který měl začít fungovat od r. 2013 místo EFSF. Financování ESM proběhne prostřednictvím členských zemí eurozóny (případně zemí bez eura, které se chtějí přidat) a celkový objem bude 700 mld. eur, ze kterých 60 mld. eur vloží státy přímo a zbytek 620 mld. eur budou záruky členských států. Kapitál bude nabývat během 5 let v letech 2013-2017, kdy každý rok bude vložena částka 16 mld. eur (za všechny členské státy). Podíl jednotlivých států na příspěvku do ESM se bude určovat ze 75 % podle HND, z 12,5 % podle HDP a z 12,5 % podle počtu obyvatel. ESM bude sídlit v Lucemburku a zároveň se stane finanční institucí (současný EFSF – jen společnost s ručením omezeným). Dohoda o ustavení trvalého záchranného mechanismu ESM je velmi dobrým signálem pro řešení problémů méně výkonných zemí eurozóny a částečně se může jednat také o jistý základ fiskální unie, což potvrdila i německá kancléřka Angela Merkelová (*Měsíčník EU aktualit, duben 2011, s. 3*).

Pakt pro Euro plus (dříve Pakt pro konkurenceschopnost)

Francouzský prezident Nicolas Sarkozy a německá kancléřka Angela Merkelová na únorovém summitu v r. 2011 představili návrh posílení ekonomické a fiskální koordinace – tzv. Pakt pro konkurenceschopnost. Nepříjemnou vlastností spolupráce mezi Německem a Francií přesun rozhodování v rámci EU na mezivládní úroveň, ve které zmíněné velké země hrají hlavní úlohu a často představují své návrhy „jako hotovou věc“.

Pakt pro konkurenceschopnost zahrnoval několik zásadních bodů jako (*Měsíčník EU aktualit, březen 2011, s. 2-3*):

- vzájemné uznávání kvalifikací,
- odstranění indexace mezd na inflaci,
- vytvoření jednotné porovnávací základny pro podnikové daně,
- zahrnout závazek tzv. „dluhové brzdy“ do ústav členských států (např. max. možný deficit veřejných financí k HDP),

- *reformy důchodových systému vzhledem k negativní demografii (posun důchodového věku),*
- *tvorba národních krizových mechanismů pro banky.*

Státy, které by se k danému Paktu připojily, tak by se zároveň zavázaly k plnění 3 kvantifikovatelných indikátorů v daných oblastech jako *cenová konkurenceschopnost (např. stabilita reálných mezd), stabilita veřejných financí a investice do výzkumu či vzdělávání*. Například český premiér Petr Nečas vyjádřil s většinou návrhů souhlas, ale problém vidí u jednotného daňového základu a zavedení dluhové brzdy do Ústavy ČR.

V březnu 2011 také Evropská rada projednala „*Pakt pro Euro plus*“ (známý také jako Pakt pro Euro, či Pakt pro konkurenceschopnost). Pakt pro Euro plus vychází z původního návrhu Německa a Francie z února 2011 a mezi jeho hlavní úkoly patří: *snižování platů podle produktivity práce, snižování zdanění práce, propojení penzí s očekávanou délkou života a větší spolupráce v oblasti daní*. Právě oblast daní tvořila největší překážku pro shodu mezi členskými státy, a proto konečná podoba Paktu zahrnuje jen obecná verze sjednocení firemních daní. Z 27 členských států se nepřipojily pouze Česká republika, Švédsko, Maďarsko a Spojené království. Tyto země se nechtěly zúčastnit z důvodu, podle nich, velké ztráty suverenity např. v daňové oblasti. Ale otázkou spíše zůstává, zda se tímto země nedostaly spíše mimo jádro evropské integrace (*Měsíčník EU aktualit, duben 2011, s. 3*).

První evropský semestr a nové dohledové orgány

Na začátku roku 2011 došlo k zahájení prvního půlročního „*evropského semestru*“. V této souvislosti Evropská komise vydala doporučení členským státům, na co se mají zaměřit v návrzích rozpočtů na rok 2012. Mezi hlavní body doporučené Evropskou komisí v rámci *Roční analýzy růstu* patří samozřejmě snaha o konsolidaci veřejných financí, odstranění makroekonomických nerovnováh a zahájení nezbytných strukturálních reforem (např. práce musí být atraktivnější než pobírání příspěvků v nezaměstnanosti, ale také prorůstových opatření. (*Měsíčník EU aktualit, únor 2011, s. 2-3*).

Záchranná půjčka pro Portugalsko

Odstupující portugalský premiér v dubnu 2011 požádal Evropskou komisi o pomoc ze záchranného balíku pro státy EU, protože Portugalsko není do budoucna úspěšně schopné splácet svůj dluh. I když Portugalsko ještě těsně před žádostí o pomoc prodalo úspěšně část svých pokladničních poukázek, bohužel kvůli nárůstu úroků se stalo další financování dluhu

dlouhodobě neudržitelné. Během května 2011 byla úspěšně dokončena jednání mezi Portugalskem a Evropskou komisí, ECB a IMF, když došlo ke schválení tříleté půjčky o hodnotě 78 mld. eur (z toho 12 mld. eur půjde přímo na rekapitalizaci tamních bank). Celý záchranný plán stojí na přísných požadavcích, které jsou založeny na celkovém plánu hospodářských reforem zahrnující: privatizaci státního majetku, změny na trhu práce a opatření na podporu bankovního sektoru (*Měsíčník EU aktualit, květen 2011, s. 2*).

V květnu 2011 schválil jednomyslně ECOFIN pomoc pro Portugalsko ve výši 52 mld. eur. Uvedená podpora bude rovnoměrně poskytnuta z tzv. záchranného fondu eurozóny (EFSF) a Evropského mechanismu finanční stability¹⁶² (EFSM). Dalších 26 mld. poskytne IMF, a pak tedy celková pomoc Portugalsku bude činit 78 mld. eur. Podmínky pro poskytnutí půjčky jsou mírnější, než dříve dostaly Řecko a Irsko. EU a IMF požadují kombinaci úspor (*zmrazení platů ve veřejném sektoru, zdanění sociálních dávek a důchodů, včetně snížení podpory v nezaměstnanosti*) a reformních opatření (hlavně na trhu práce – např. snížení odvodů na sociální pojištění, ale také prodejem některých státních podílů jako aerolinky TAP, či energetické a vysílací společnosti – odhadovaný zisk z privatizace je cca 5,3 mld. eur), (*Měsíčník EU aktualit, červen 2011, s. 2-3*).

2. záchranný balíček pro Řecko

Již během května 2011 se začínaly objevovat spekulace o přípravách druhého záchranného balíčku pro Řecko (cca o objemu 65 mld. eur), protože Mezinárodní měnový fond ve stejnou dobu dal najevo svou nespokojenost s plněním reforem v Řecku, které jsou nutnou podmínkou pro další uvolňování společné půjčky IMF a EU v celkové výši 110 mld. eur. (schválené v roce 2010). Problémy s Řeckem se neustále cyklicky opakují. Proto se mezi některými evropskými lidry (např. Jean-Claude Juncker – šéf euroskupiny) objevují myšlenky na restrukturalizaci řecké dluhové zátěže (např. formou prodloužení splatnosti řeckých dluhopisů), (*Měsíčník EU aktualit, červen 2011, s. 3*).

Avšak koncem června 2011 se vládě řeckého premiéra Jorgose Papandrea podařilo prosadit v parlamentu úspory řeckého rozpočtu, a tak podle plánu následně došlo k uvolnění další tranše finanční pomoci EU a MMF ve výši 12 mld. eur. Následně lídři EU souhlasili s přípravou nových pomocných opatření, vzhledem ke zhoršení ekonomické situace Řecka. Jednalo se o možnostech jako výměna stávajících splatných řeckých dluhopisů za nové (např. prodloužení splatnosti), o vzniku zcela nového záchranného balíčku (odhady přes 100 mld. eur), či

¹⁶² ČR se podílí částkou ve výši 7,7 mld. Kč v rámci mechanismu EFSM.

zapojení i věřitelských soukromých banky (držitelé řeckých dluhopisů). V rámci poslední možnosti se rozjela celoevropská vyjednávání se soukromými bankami¹⁶³ (*Měsíčník EU aktualit, červenec 2011, s. 2*).

V červenci 2011 se konal mimořádný představitelů eurozóny, kteří se zaměřili na konečné řešení řeckého dluhového problému. Podle návrhů mají země eurozóny společně s IMF poskytnout do r. 2014 Řecku další půjčku o objemu 109 mld. eur. Výjimečně se summitu také účastnili zástupci představitelů finančního sektoru (ředitel Deutsche Bank – Josef Ackerman a ředitel BNP Paribas – Baudouin Prot). Bylo to především v souvislosti, že se na řešení řeckých problémů bude podílet také soukromý sektor¹⁶⁴ – jedná se o 106 mld. eur do r. 2019. Mezi základní kroky řešení řecké krize podle těchto letních dohod budou patřit: *prodloužení splatnosti půjček Řecku na 15 a více let, snížení úroků z řecké půjčky od IMF a EU o 1 p. b. (na 3,5 %), „Marshallův plán“ evropských investic (zatím bez detailů), atd.* (*Měsíčník EU aktualit, srpen 2011, s. 2*).

26. října 2011 na summitu došlo k dohodě mezi lídry členských států a evropskými bankami na odpisu poloviny řeckého dluhu. Hlavní snahou je, aby řecký veřejný dluh klesl do roku 2020 na 120 % řeckého HDP. (*Měsíčník EU aktualit, listopad 2011, s. 2*).

Bankovní a finanční sektor

Zároveň se evropská sedmadvacítka v říjnu 2010 shodla na navýšení kapitálové přiměřenosti bank, což znamená, že banky musí udržovat výši svého kapitálu vůči objemu rizikových aktiv na úrovni minimálně 9 % (banky mají čas do poloviny r. 2012). Podle předběžných odhadů Evropského bankovního úřadu (EBA) takové navýšení znamená pro evropské banky zhruba kapitál o velikosti 106 mld. eur (řecké banky – 30 mld. eur, španělské – 26 mld. eur, italské skoro 15 mld. eur a francouzské 8,8 mld. eur), (*Měsíčník EU aktualit, listopad 2011, s. 2*).

V polovině července 2011 představil Evropský úřad pro bankovníctví (EBA) výsledky stress testů 90 významných evropských bank z 21 členských států. Mezi lednem a dubnem 2011 se podařilo problémovým bankám zvýšit svůj kapitál o 50 mld. eur. Konečným hodnocením

¹⁶³ Francouzské banky patří mezi největší držitele řeckých dluhopisů, avšak právě zde se podařilo dotáhnout dohody nejdále. Francouzské banky mluví o výměně až 70 % držených řeckých dluhopisů za nové, které by mohly mít splatnost až na 30 let. Podobné zprávy proudily i do německých a italských bank (*Měsíčník EU aktualit, červenec 2011, s. 2*).

¹⁶⁴ Soukromý sektor může pomoci Řecku s jeho problémovými dluhopisy třemi možnými způsoby: *výměnou řeckých dluhopisů za nové s delší splatností, závazek nákupu nových řeckých dluhopisů při tehdejší splatnosti nebo zpětný odkup vládních dluhopisů za nižší cenu, než je jejich jmenovitá hodnota* (*Měsíčník EU aktualit, srpen 2011, s. 2*).

testů neprošlo 8 bank (5 španělských, 2 řecké a 1 rakouský ústav), u kterých hrozí, že během následujících 2 let klesne jejich kapitálová přiměřenost pod 5 % hladinu. Dané ohrožené ústavy by potřebovaly finanční injekci ve výši zhruba 2,5 mld. eur (*Měsíčník EU aktualit, srpen 2011, s. 3*).

Reforma Paktu stability a růstu

Po dlouhých devítiměsíčních vyjednáváních ECOFIN představil 15. března 2011 dokument, který má umožnit, aby hříšníci eurozóny dostávali automatické pokuty. O zvýšení účinnosti Paktu stability a růstu má ještě hlasovat Evropský parlament. Největší slabinou poslední varianty SGP se stalo neautomatické udělování pokut hřešícím zemím. Samozřejmě dané změny se týkají pouze zemí eurozóny, pro které právě platí SGP. Návrh schválený Radou se skládá ze šesti oddělených legislativních návrhů, které v konečném důsledku přímo upravují pravidla SGP. Mezi hlavní novinky patří, že neočekávané příjmy státy budou vždy muset využívat ke snížení rozpočtových mezer. Za druhé u států s veřejným dluhem přes 60 % bude existovat povinnost snižovat během následujících 3 let snaha o snížení o 5 % ročně. Sankce již nebudou uvalovány pouze v případě porušení 3 % hranice ročního rozpočtového deficitu HDP, ale zároveň mohou být postihnuty státy, které nesplní pravidlo celkového zadlužení (max. 60 % HDP). Nebo budou uvaleny sankce na země, které dlouhodobě vykáží makroekonomickou nerovnováhu a nepodniknou dostatečné kroky k nápravě. Velikost pokuty pak může dosáhnout až 0,2 % HDP hřešícího státu. Automaticnost, resp. poloautomaticnost, uvalení pokut umožňuje nový systém, kdy Evropská komise podle situace rozhodne o využití sankcí. Pak může být takové rozhodnutí zrušeno jedinečně kvalifikovanou většinou Rady ministrů financí. Avšak experti tvrdí, že úspěšnost i takto tvrdých nových pravidel ověří až praxe. Stačí si vzpomenout, jak dobře vypadal na papíře původní Pakt stability a růstu (*EURACTIV.CZ, 16. 3. 2011*).

Na konci září 2011 konečně vešla v platnost reforma Paktu stability a růstu (známá pod názvem balíček six-pack), když ji po dlouhém vyjednávání s členskými státy (hlavně s Francií) schválil Evropský parlament (*Měsíčník EU aktualit, říjen 2011, s. 3*).

Německo a Francie pro ekonomickou vládu eurozóny

Silné německo-francouzské duo (tvořené kancléřkou Merkelovou a prezidentem Sarkozym) na konci srpna znovu dohromady zapracovalo a představilo návrhy na společnou hospodářskou vládu eurozóny, která by zahrnovala: *vyrovnané rozpočty zakotvené v ústavách*

států, harmonizaci společných základů daně z příjmů právnických osob a daň z finančních transakcí. Současně by se dvakrát do roka konaly speciální summity eurozóny pro koordinaci hospodářských politik v čele se současným předsedou Evropské rady Hermanem Van Rompuyem. Avšak ze strany ostatních států eurozóny se Sarkozymu a Merkelové (často označování posměšně jako „Merkozy“) dostalo spíše chladného odmítnutí (*Měsíčník EU aktualit, září 2011, s. 2*).

K takovým rázným krokům se odhodlal výše zmiňovaný tandem především z důvodu selhání snahy zapojit do společné koordinace hospodářských politik všech 27 členských států (neúspěch připojení se k Paktu pro Euro plus). Jedná se tedy o jakýsi projekt jen mezi státy eurozóny – „*vlastní unie stability*“. Druhou variantou duu „Merkozy“ je napsání zvláštní smlouvy mimo základní smlouvy EU mezi tzv. jádrem (8-10 členů eurozóny). Bohužel ne všechny země eurozóny (či EU) nesouhlasí s tak rychlou fiskální integrací, ve které právě Německo a Francie vidí jediné řešení současných problémů. Navíc součástí dohody by mohlo být schválení většího prostoru pro ECB na nakupování dluhopisů ohrožených zemí (proti tomu se nejvíce staví Německo). Pohyb kupředu směrem k hlubší fiskální integraci, tak bude znamenat řadu ústupků všech zúčastněných stran (*Měsíčník EU aktualit, prosinec 2011, s. 2*).

Maďarsko žádá o mezinárodní pomoc

Maďarský premiér Viktor Orbán požádal 21. listopadu 2011 o „*preventivní finanční pomoc*“ společně EU a IMF. Přitom si ale Orbán protirečil, když maďarským médiím řekl, že Maďarsko není závislé na externím financování. K čemuž dále kvitoval maďarský ministr financí György Matolcsy, že země nepotřebuje pomoc IMF, aby financovala snižování veřejného zadlužení (82 % HDP), či pro udržení rozpočtového schodku pod hranici 3 % HDP. Maďarsko se snaží jen „*využít veškeré dostupné zdroje*“. Maďarské „*skutečné*“ dluhové problémy je možno vyčíst z 9 % výnosů u dlouhodobých dluhopisů v listopadu 2011 (*Měsíčník EU aktualit, prosinec 2011, s. 4*). Ale již na začátku roku 2012 zahájila Evropská komise právní kroky proti Maďarsku z důvodu uzákonění nových právních předpisů, které mohou být v rozporu s právními předpisy EU. Komise vytýká především *ohrožení nezávislosti demokratických institucí* (např. centrální banky, soudů, médií či orgánů pověřených nad ochranou údajů) ze strany nové maďarské ústavy. V této souvislosti je ohrožena plánovaná preventivní půjčka pro Maďarsko od IMF a EU ve výši 20 mld. eur (*Měsíčník EU aktualit, únor 2012, s. 3*).

4.4.8. Změny v rámci dluhové krize v EU v roce 2012

Evropský summit, který proběhl 9. prosince 2011 v Bruselu, dosáhl přelomového výsledku v jednání. Vznikla mezivládní fiskální dohoda, na které se usneslo všech 17 členských zemí eurozóny. Má zavést k větší koordinaci hospodářských politik a automatickým sankcím při nedodržování pravidel. Již v prosinci bylo jasné, že Spojené království se na dohodě nezúčastní, přičemž Česká republika a Švédsko si vyžádaly odklad pro získání mandátu národních parlamentů. Dále se také Evropské radě podařilo shodnout na zvýšení kapacity MMF ve formě bilaterálních půjček o celkové velikosti 200 mld. eur (z toho 150 mld. eur vloží členové eurozóny). Velká Británie jakoukoliv půjčku rovnou odmítla a ČR se zatím rozmýšlí o půjčce 3,5 mld. eur (zhruba 10 % devizových rezerv ČNB). Jedná se další pokus o ochranu stability eurozóny, hlavně po krachu snah o zvýšení kapitálu EFSF (téměř vyčerpán – zhruba 200 mld. eur padlo na půjčky Řecku, Irsku a Portugalsku), (*Měsíčník EU aktualit, leden 2012, s. 2-3*).

Masivní snížení ratingů v Evropě

Velmi symbolické se stalo snížení ratingu agenturou Standard & Poor's devíti zemím¹⁶⁵ eurozóny v pátek 13. ledna 2012. Avšak zásadní je ztráta nejvyššího ratingu AAA ze strany Rakouska a Francie, což způsobilo zároveň také ztrátu ratingu AAA u dočasného záchranného fondu eurozóny (EFSF). Je to především z důvodu, že Francie, která ztratila nejvyšší rating, je zároveň druhým největším přispěvatelem prostředků do EFSF. V konečném součtu to znamená, že v eurozóně si elitní rating AAA udržely pouze 4 země (Německo, Nizozemí, Finsko a Lucembursko). Z celé EU k nim ještě patří Spojené království a Švédsko (*IHNED.CZ, 13. 1. 2012*) a (*Měsíčník EU aktualit, únor 2012, s. 2-3*).

Rozdíly mezi EFSF a ESM

Z velkého tlaku na finančních trzích se lídři EU shodli (na prosincovém summitu - 2011) na dřívějším spuštění ESM již v polovině roku 2012, ale zároveň také uvažují o navýšení původní kapacity 500 mld. eur. EFSF funguje na principu, že členové do něj přímo nekládají žádné prostředky, ale jen ručí za veškeré dluhopisy, které fondy prodá investorům. Z důvodu obezřetnosti činí skutečná využitelná kapacita EFSF pouze 440 mld. eur., přestože celková výše záruk členských států je v objemu 720 mld. eur. V lednu již čerpaly z této částky 44 mld. euro Irsko a Portugalsko a do budoucna se počítalo s dalšími 150 mld. eur na druhou

¹⁶⁵ Mezi 9 zemí eurozóny se sníženým ratingem v lednu 2012 patřily: Francie, Rakousko, Belgie, Estonsko, Slovinsko, Slovensko, Španělsko, Malta, Irsko, Itálie, Kypr a Portugalsko (*IHNED.CZ, 13. 1. 2012*).

půjčku pro Řecko. Otázkou zůstává, jak bude pokračovat fungování obou fondů (společně nebo jen ESM), (*Měsíčník EU aktualit, únor 2012, s. 3*).

Během jednání ministrů financí eurozóny bylo schváleno dočasné navýšení kapacity záchranných fondů (především z tlaku finančních trhů). Od července 2012 do poloviny roku 2013 budou oba fondy EFSF a ESM fungovat na společné bázi. Taková kombinace obou fondů umožní dočasné zvýšení využitelných prostředků. Závěry ECOFINu sice tvrdí, že dohromady oba fondy mohou poskytnout 700 mld. eur, ale ve skutečnosti se jedná jen o 500 mld. eur. Zbylých 200 mld. eur jsou peníze, které už byly využity (tzn. poslány nebo zazávazkovány) při poskytování pomoci Řecku, Irsku a Portugalsku. Při společném fungování EFSF a ESM je nutné si uvědomit, že letos v červenci ESM začne pouze se zápůjční kapacitou 200 mld. eur, pak v červenci 2013 to bude zhruba 400 mld. eur. Do té doby lze tedy podle předchozí dohody využívat zbylých asi 240 mld. eur z ESFS. Plné úvěrové kapacity půl bilion eur dosáhne ESM až v roce 2014 (*Měsíčník EU aktualit, duben 2012, s. 3*).

Řecké odepsání více než 100 mld. eur dluhu

Evropské unii a Mezinárodnímu měnovému fondu se podle prohlášení řecké vlády z 9. března 2012 podařilo úspěšně ukončit program záchrany Řecka za účasti soukromého sektoru. Úspěšnost dohody bylo spojeno s uvolněním 2. záchranného balíčku MMF a EU ve výši 130 mld. eur¹⁶⁶, ze kterého Athény potřebovaly nutně zaplatit věřitelům 14,5 mld. eur, což se podařilo a taky na snížení obrovského veřejného zadlužení (asi 160 % HDP) do roku 2020 na udržitelných (podle IMF, EU a ECB) 120 % HDP. V konečném součtu¹⁶⁷ celkem 85,8 % soukromých věřitelů provedlo odepsání řeckého dluhu ve třech možných formách: *dobrovolnou výměnou dluhopisů za nové s delší splatností, nižší nominální hodnotou a nižším úrokem*. Banky, pojišťovny a penzijní fondy tak přišly o hodnotu 74 % svých investic do řeckých vládních dluhopisů. Zároveň si tak řecká vláda může z extrémního dluhu 368 mld. eur škrtnout zhruba 107 mld. eur. Ale ani tyto úspěšné kroky stále nedokončily náročnou cestu Řecka z jeho dluhových problémů a největší neznámou zůstávají parlamentní volby vyhlášené na 6. května 2012 (*Měsíčník EU aktualit, duben 2012, s. 3*).

¹⁶⁶ Hlavním cílem 2. záchranného balíčku pro Řecko je zvýšení jeho konkurenceschopnosti, což zahrnuje 3 body: 35 privatizačních projektů, obnovení růstu ekonomiky do r. 2014 a snižování jednotkových nákladů práce o 15 % (*Měsíčník EU aktualit, březen 2012, s. 3*).

¹⁶⁷ Podle nejnovějších údajů, které uvádí *Evropská komise* (29. 3. 2010), se podařilo nakonec vyměnit z celkového nabízeného objemu dluhopisů v ceně 205,6 mld. eur, přibližně 197 mld. eur (což je cca 95,7 %).

4.5. Úroveň fiskální koordinace v EU

Na fiskální politiku a její harmonizování v rámci EU je možno nahlížet ze dvou různých pohledů. Za prvé určité možnosti společné fiskální koordinace můžeme hledat u rozpočtu Unie, který ale bohužel v současné podobě a bez zásadních změn ve struktuře příjmů a výdajů nedokáže poptávku po fiskálních stimulech v rámci stabilizační funkce uspokojit. V takovém případě je třeba hledat jiné způsoby koordinace.

4.5.1. Omezení rozpočtu Evropské unie

Předchozí kapitola 3 se zabývala fiskální koordinací v době do vypuknutí Americké hypoteční krize. V dané kapitole došlo k analyzování fiskální politiky v EU při pohledu na rozpočet Evropské unie. V návaznosti na předchozí rozbor společného evropského rozpočtu¹⁶⁸ lze tvrdit, že neplní pro fiskální politiku klíčovou stabilizační funkci¹⁶⁹ veřejných financí. Což potvrzuje například *König (2009)* a dodává, že nutnou podmínkou pro realizaci uvedené funkce je, aby stát (federace, resp. rozpočet Unie) nakládal s dostatečným objemem prostředků ve společném rozpočtu, což bylo také uvedeno již v 70. letech v MacDougallově zprávě. Omezení stabilizační funkce plyne z povinnosti, aby rozpočet EU byl vždy vyrovnaný, včetně rigidity v rámci sedmiletých finančních rámců. To dále souvisí se zastaralou strukturou rozpočtu¹⁷⁰, která do budoucna vyžaduje nutně změnu (především problém extrémně velkých výdajů na zemědělství¹⁷¹). Potom lze jen velmi obtížně hledat prostor pro opatření a intervence (v rámci stabilizační funkce) v případě, kdy je celý rozpočet Unie na 7 let přesně naplánovaný, příjmy se musí rovnat výdajům a neexistuje žádná rezerva – všechny prostředky jsou plně využity na provádění alokační a redistribuční funkce. Ani skladba příjmové strany evropského rozpočtu neodpovídá. Dalším rysem je malý podíl rozpočtu Unie na HDP celé EU, což znamená zhruba 1 % HDP. Přitom rozpočty federálních

¹⁶⁸ viz. 3. kapitola, či podkapitola 3.1.2. Rozpočet EU – finanční perspektiva 2007-2013 a jeho (fiskální) omezení.

¹⁶⁹ Mezi hlavní argumenty pro potřebu centralizace stabilizační funkce na Unijní úrovni mohou patřit např. vzájemná solidarita, společné řešení ekonomických problémů, apod. Stabilizační funkci na nejvyšší úrovni potvrzuje také fakt, že jak v praxi toho většina zemí využívá (např. i ČR provádí stabilizaci přes státní rozpočet a ne na úrovni rozpočtů krajů), což konstatuje většina odborníků na fiskální federalismus např. *Oates (1968)*.

¹⁷⁰ Rozpočet Unie taky vůbec nezahrnuje výdaje na sociální dávky, důchody, zdravotní péči či náklady na zbrojení. Dané složky přitom tvoří ve federálních rozpočtech největší část výdajů (*Lacina, Ostřížek a kol., 2011, s. 371*).

¹⁷¹ Výdaje na společnou zemědělskou politiku (přímé dotace zemědělcům – 35 % výdajů) a na politiku hospodářské a sociální soudržnosti dohromady zabírají zhruba 70 % celého rozpočtu (asi 35 % výdajů putuje pro každou z nich). Pak asi jen 30 % výdajů společného rozpočtu Unie zbývá na administrativu a ostatních politiky. Vysoké dávky na zemědělství vyplývají z historických souvislostí. Francie produkuje asi 20 % celkové zemědělské výroby EU, takže jen velmi těžko se bude těchto dotací vzdávat (*Lacina, Ostřížek a kol., 2011, s. 355-357, 371*).

států se pohybují v rozmezí 20 – 60 % HDP (např. USA 20 %, národní rozpočty zemí EU od 30 do 60 %). Rozpočet EU ve své současné podobě bývá často většinou odborníků kritizován, jak zmiňuje například studie pod vedením Adré Sapira z r. 2003 – Box 4-2, (*Lacina a Ostrřížek a kol, 2011, s. 356, 369, 371*).

Box 4-2 Rozpočet Unie z pohledu Sapirovy zprávy

V roce 2003 byla vypracována pod vedením André Sapira zpráva, která pracovala z popudu tehdejšího předsedy komise Romana Prodiho na analýze problémů v souvislosti s tzv. Lisabonskou strategií. Mezi jinými tématy také zpráva kriticky zhodnotila rozpočet Evropské unie (sice z minulého finančního rámce 2000-2006 – struktura je pořád velmi podobná), který označila za historický relikv přezívající v podobě z doby počátků evropské integrace (50. léta 20. století). Byla kritizována především zastaralá struktura příjmů a výdajů. Rozhodující část výdajů směřuje na podporu sektoru, který dlouhodobě zaznamenává pokles ekonomického významu (zemědělství se podílí na celkové zaměstnanosti a tvorbě HDP zhruba na úrovni 5 % u obou ukazatelů), přičemž na podporu oblastí s vyššími úsporami z rozsahu (např. služby, či průmysl). Výdaje politiky soudržnosti směřují do všech zemí, aniž by se soustřeďovaly na podporu klíčových aktivit.

Druhé omezení tkví v samotné jednomyslné rozhodovací proceduře a sedmiletém naplánování přesného rozdělování při vyrovnaných příjmech a výdajích. Jednomyslnost jasně znemožňuje zásadně změnit složení jednotlivých kapitol rozpočtu, které vyhovuje jen některým členským zemím (např. Francii). Právě proto by měly proběhnout změny rozpočtu, aby více reflektoval současné potřeby (podporovat současné cíle EU), a to především zvýšením jeho operativnosti (přesun prostředků na nové priority).

Dokonce Sapirova zpráva připouští, že by ekonomické a sociální cíle mohly být naplňovány jen díky změně flexibilní struktury rozpočtu EU, klidně při zachování stropu zhruba 1 % HDP všech členských zemí.

Zdroj: Sapir (2003) IN Lacina, Ostrřížek a kol. (2011, s. 369-370).

Důležitým milníkem pro zlepšení současného historicky rigidního stavu rozpočtu Unie bude debata, jednání a samotné rozhodování o finanční perspektivě pro další období na roky 2014-2020. Avšak při tomto jednání má také zásadní vliv současná krizová situace většiny zemí EU, která nedovoluje členským státům uvolnit větší objem prostředků, jež jim v současnosti schází ve vlastních národních rozpočtech. Zároveň je ale pravdou, že „každá krize je příležitostí“, a právě minimálně výraznější změna v rámci struktury rozpočtu může zásadně pomoci nastartovat obnovu evropské ekonomiky v souladu s doporučeními ze Sapirovy zprávy či vizí strategie Evropa 2020.

4.5.2. Fiskální politika na úrovni členských zemí EU

Z výchozích poznatků o nedostacích rozpočtu EU je tedy jasné, že hlavní váha rozhodování o fiskální politice zůstává na vládách jednotlivých členských států. Tento stav vyplývá z neochoty některých členů EU přikročit na federativní podobu rozpočtu Unie, které se obávají vysoké finanční náročnosti, ztráty rozhodovacích pravomocí či vzniku tzv. transferové unie¹⁷². Z předkrizových let je známo, že hlavní prvek fiskální koordinace v rámci eurozóny, tedy Pakt stability a růstu, nedokázal zastavit jednotlivé členské státy v porušování stanovených pravidel (odhlédneme-li od lpění na konkrétních číslech stanovených podle potřeb nejsilnějších států) a následnému vzniku značných nerovnováh v rozpočtových bilancích, resp. rostoucí dynamiky veřejného zadlužení (hranice veřejného dluhu byla spíše přehlížena – hlavně se sledovaly *krátkodobé* rozpočtové schodky), kterou v růstu podpořil příchod bankovní, měnové a dluhové krize.

Diskuze evropských lídrů na téma společného postupu proti problémům způsobených problémů trvala velmi dlouho. Z počátku krize se typicky projevoval jen mezivládní přístup, ale společné reakce na evropské úrovni byly výjimkou. Situace se začala měnit až v souvislosti s vypuknutím insolvenčních problémů některých zemí (z počátku Řecko, pak Irsko a později Portugalsko, mimo eurozónu: Maďarsko, Lotyšsko, Lotyšsko; a pak existují i další hrozby). Problémy daných států byly řešeny formou půjček ze strany IMF a EU (včetně bilaterálních půjček vzájemně mezi členskými zeměmi EU). Nejdřív v r. 2010 vznikl mechanismus dvoustranných úvěrů pro Řecko, následně Evropský nástroj finanční stability (EFSF) a od července r. 2012 má začít fungovat Evropský stabilizační mechanismus (ESM).

Právě tyto jednotlivé podpůrné finanční mechanismy, především ESM, jsou určitým náznakem stabilizační funkce rozpočtu EU. Je sice pravdou, že ESM stojí naprosto mimo rozpočet Unie, ale svou povahou je určen konkrétně na plnění fiskální stabilizace, a také svým objemem prostředků 500 mld. eur (či vyšší objem prostředků) znamená rozšíření rozpočtu EU o více než polovinu, a pak je možno mluvit o jeho přiblížení se raně federální fázi zmiňované v MacDougallově zprávě. Dále danou myšlenku rozvíjí *Lacina, Ostrřížek a kol. (2011, s. 357, 369)*, když „*se domnívají (v současném myšlenkovém rozpoložení v EU), že stabilizační*

¹⁷² Pojem transferová unie znamená, že v rámci nějakého celku (stát, federace, aj.) existuje rozdělení na bohaté a chudé regiony. Pak dochází k dotování chudších oblastí z prostředků bohatých (v podobě transferů – dotací). V situaci, kdy přesun těchto prostředků podporuje konkurenceschopnost a vzájemnou konvergenci jednotlivých regionů je splněn hlavní smysl této unie. Avšak bohužel v praxi známe příklady neúspěšných transferových unií jako například západ a východ Německa či sever a jih Itálie. V takovém případě transferové platby dosahují minimálních pozitivních výsledků. V podstatě se pak jedná o to, že dotované regiony žijí za peníze platících regionů a ani se nesnaží o budoucí udržitelnost investic (*Lacina, Ostrřížek a kol., 2011, s. 357*).

funkci bude evropský rozpočet plnit pouze tehdy, kdy to bude přímým důsledkem či v souvislosti s konkrétní politikou Evropské unie, jak je to právě v případě ESM.“

4.5.3. EU Economic Governance

V souvislosti s krizemi eurozóny¹⁷³, pokud pomineme postižené země mimo HMU¹⁷⁴ (jejich čerpání mezinárodní pomoci, včetně podílu EU, je přehledně vidět v Příloze č. 5), vyvstalo mnoho otázek nejenom z pohledu okamžitého vyřešení problémů, ale také k sestavení preventivních opatření, která by v budoucnu zabránila opakování, podobných problémů. Preventivní opatření v oblasti fiskální politiky začaly naplno vznikat z předchozích diskuzí v roce 2010. Dříve tuto oblast spravovala primárně maastrichtská kritéria v návaznosti na Pakt stability a růstu. Jejich nevýhody vyplynuly především z velkého rozsahu výjimek (hlavně v SGP po reformě), které umožňují „*systematické porušování*“ stanovených limitů v rámci obou institutů. Jejich neúspěšnost velmi dobře ukazují Přílohy č. 3 a 4, které hodnotí deficity státních rozpočtů, resp. veřejné dluhy jednotlivých zemí EU. Mezi všemi členskými zeměmi se jen těžko hledá taková, která byla schopná dlouhodobě splňovat kritérium schodku státního rozpočtu do 3 % HDP¹⁷⁵ a 60 % HDP veřejného dluhu. Tyto problémy nedokonalých kritérií nakonec dotlačily členské státy ke společné dohodě o potřebě hlubší koordinace v rámci rozpočtové a hospodářské politiky (odstrašující příklady Řecka a Irsko¹⁷⁶), (*Lacina, Ostřížek a kol., 2011, s. 358*). Výsledkem předchozích snah je, jak uvedla tisková zpráva z 31. května 2011 (*EVROPSKÁ UNIE, 2011*), posílení ekonomické a rozpočtové koordinace v celé EU, zejména v eurozóně. Jedná se o dlouhodobý koncepční přístup Unie k ekonomickým politikám členských států s českým názvem „*Správa ekonomických*

¹⁷³ V současnosti sužují eurozónu tři jednotlivé krize: bankovní, měnová a krize veřejných rozpočtů. Bankovní sektor je v krizi kvůli splasknutí bubliny s nadměrným úvěrováním. Měnová krize znamená v evropských podmínkách u některých zemí (např. Řecko, Portugalsko, aj.) dosahují extrémních propadů obchodu a tedy současně deficitu běžného účtu platební bilance, což způsobilo růst mezd a zvýšení nákladů práce, následně ztrátu konkurenceschopnosti. Rozpočtová krize vzešla z neschopnosti vlád šetřit nejenom v době recese, kdy se to dá ospravedlnit keynesiánským fiskálním impulsem, ale především v dobách hospodářského růstu. V podstatě to znamená neustále rostoucí mandatorní a kvazimandatorní výdaje státních rozpočtů, resp. nárůst dynamiky vládních dluhů (*Kohout, 2011, s. 311*).

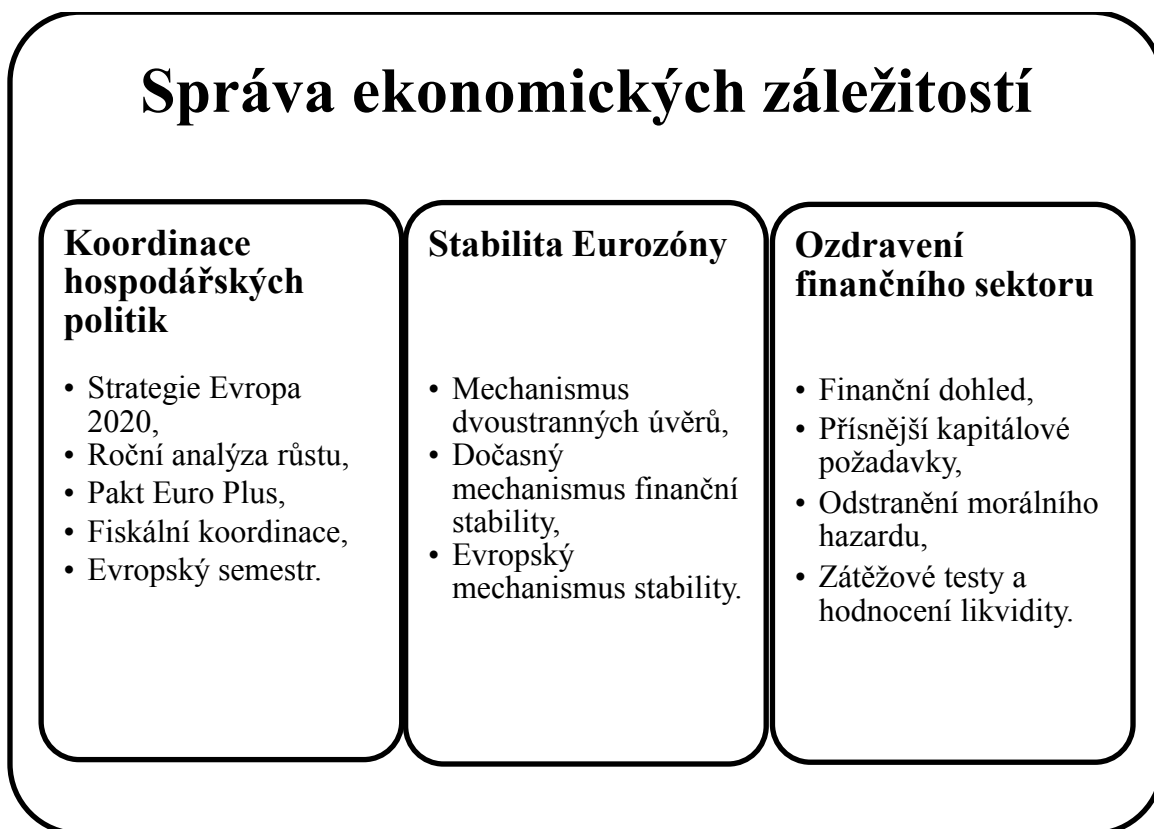
¹⁷⁴ Nejvíce zasažené země finanční krizí pořád ještě působící v EU byly v daném pořadí (časově) Maďarsko (především rozpočtová krize), Lotyšsko (hlavně bankovní krize díky měnově kotvě k euru) a Rumunsko. HDP Irsko a Řecka je 1,6krát vyšší než společný HDP Maďarska, Lotyšska a Rumunska. Avšak finanční pomoc těmto zemím od EU nebyla nijak závažná, když dosáhla objemu zhruba 13 mld. eur. Přitom jenom Řecko a Irsko čerpají neporovnatelně vyšší částky o objemu 110 mld. eur (plus dalších 130 mld. eur), resp. 85 mld. eur. V celkovém poměru jsou prostředky pro Řecko a Irsko 15ti-násobkem finanční pomoci třech zemí mimo eurozónu (*Lacina, Ostřížek a kol., 2011, s. 366*).

¹⁷⁵ Extrémními jsou případy Irsko a Řecka v r. 2010, avšak jedná se o následek krize.

¹⁷⁶ I když jak zmiňuje např. *Kohout (2011, s. 299-301)*, tak Irsko se během roku 2010 především díky zachování svých nízkých korporátních daní a silné mzdové deflaci dokázalo opět vyrovnat objem svého exportu předkrizovému roku 2007. HDP na hlavu je zde dokonce vyšší než ve Francii a Německu. Ale pořád přetrvávají problémy hlavně v bankovním sektoru.

záležitostí“¹⁷⁷. Tento nový komplexní systém koordinovaných opatření sestává se tří základních pilířů, což jsou *koordinace hospodářských politik, stabilita eurozóny a ozdravení finančního sektoru*. Přehledným způsobem představuje strukturu pilířů Obrázek 4-8.

Obr. 4-3 *Správa ekonomických záležitostí*



Zdroj: Lacina, Ostřížek a kol. (2011, s. 361), vlastní úprava.

Rozborem jednotlivých složek všech tří pilířů EU Economic Governance (nejbližší český překlad: *Správa ekonomických záležitostí*) se zabývá Box 4-3, který vysvětluje jejich základní využití v praxi pro naplňování vzájemné ekonomické koordinace.

¹⁷⁷ Překlad do češtiny je složitý. V angličtině se tento program nazývá EU Economic governance, v němčině EU-Wirtschaftsregierung a ve francouzštině Gouvernance économique de l'Union (Lacina, Ostřížek a kol., 2011, 358).

Box 4-3 Základní rozdělení pilířů „Správy ekonomických záležitostí“

1. Posílení našeho společného hospodářského programu přísnějším dohledem EU

Schválili jsme hospodářské priority pro EU: Strategie Evropa 2020 je společným hospodářským programem EU. Stanoví jasné priority a cíle na úrovni EU a jednotlivých členských států za účelem podpory růstu Evropy v příštím desetiletí. Roční analýza růstu určuje prioritní opatření pro příštích osmnáct měsíců, která se stávají součástí národních cílů a opatření šitých na míru potřebám jednotlivých členských států. Pakt euro plus stanoví dodatečné závazky pro země, které se ho účastní.

Bude zaveden přísnější dohled EU nad hospodářskými a fiskálními politikami:

Komise navrhla vybavit EU lepšími prostředky k zabránění neudržitelným veřejným financím a výrazně nevyvážené konkurenceschopnosti mezi členskými státy. Systém zahrnuje sankce: zemím eurozóny, které nedodržují pravidla, mohou hrozit pokuty. Evropský parlament a Rada mají balíček opatření dokončit v červnu 2011.

Budeme projednávat naše hospodářské priority a rozpočtové politiky každý rok ve stejnou dobu:

Náš nový koordinační nástroj k monitorování závazků na úrovni EU se nazývá evropský semestr. V prvním pololetí každého roku se budou konat diskuse o hospodářském programu EU na základě roční analýzy růstu, kterou Komise předloží v lednu, a o prioritách členských států, které členské státy předloží na jaře ve svých národních programech. V červnu budou vydána konkrétní doporučení pro jednotlivé země a členské státy budou mít čas je zapracovat do svých rozpočtů a hospodářských politik na příští rok.

2. Zabezpečení stability eurozóny

V roce 2010 reagovala EU na krizi státních dluhů zavedením dočasných podpůrných mechanismů, které v roce 2013 nahradí stálý Evropský mechanismus stability. Tato podpůrná opatření pomáhají zabezpečit finanční stabilitu eurozóny. Jsou podmíněna přísnými programy fiskální konsolidace a reforem a vytvářena v úzké spolupráci s Mezinárodním měnovým fondem.

3. Ozdravení finančního sektoru

EU zavedla nová pravidla a zřídila agentury k včasnějšímu rozpoznání a řešení veškerých problémů a k zajištění toho, aby byli všichni aktéři ve finančním sektoru řádně regulováni a kontrolováni. Mezi další opatření v tomto sektoru se zařadí systematictější a přísnější zátěžové testy bank, které právě probíhají. Zdravý finanční sektor je základní podmínkou toho, aby podniky a domácnosti měly přístup k úvěrům.

Zdroj: EVROPSKÁ UNIE (2011).

Ze složení pilířů EU Economic Governance jasně vyplývá, že pro fiskální koordinaci rozpočtů členských států mají hlavní význam první 2 pilíře, a tak přesto významný 3. pilíř (*Ozdravení finančního sektoru*) bude s hlubšího rozboru jednotlivých nástrojů vynechán.

Evropa 2020

Začneme prvním pilířem zabývajícím se přímo koordinováním hospodářských politik jednotlivých státních rozpočtů. Základ tvoří dlouhodobá strategie EU, která se nazývá Evropa 2020. Tento dokument byl představen Evropskou komisí 3. března 2010 a jeho hlavním cílem je pomoci dostat EU ven z krize, včetně dalšího rozvoje během příštích 10 let (v návaznosti na Lisabonskou strategii). Přitom se zaměřuje na 3 typy růstu: *inteligentní (podpora znalostí, inovací, vzdělávání a digitální společnosti)*, *udržitelný (produkce méně náročná na zdroje a podpora konkurenceschopnosti EU)* a *podporující začlenění (zvýšení účasti na trhu práce, získávání dovedností a boj proti chudobě)*. Pro měření plnění Evropy 2020 bylo sestaveno 5 hlavních ekonomických a socio-ekonomických cílů, které mají být členskými státy zahrnuty do vnitrostátních cílů. Jedná se o (*EVROPSKÁ UNIE, 3. 3. 2010*):

- 75 % obyvatelstva ve věku od 20 do 64 let by mělo být zaměstnáno,
- 3 % HDP EU investovat do výzkumu a vývoje,
- dosažení klimaticko-energetických cílů – tzv. „20-20-20“,
- předčasně ukončující školní docházku snížit na 10 % dětí EU a 40 % mladší generace dosáhnout vysokoškolského vzdělání,
- snížit počet osob ohrožených chudobou o 20 milionů.

Roční analýza růstu

Vedle dlouhodobých cílů zahrnuje první pilíř EU Economic Governance také konkrétní opatření, které shrnuje na začátku každého roku Evropská komise v tzv. roční analýze růstu. V současnosti již existují 2 analýzy, a to z roku 2011 a na r. 2012. První z nich se zaměřila na 3 základní oblasti (shrnují 10 konkrétních opatření), na které se mají členské státy zaměřit. Patří mezi ně (*Lacina, Ostřížek a kol., 2011, s. 362*):

- potřeba výrazné fiskální konsolidace pro posílení makroekonomické stability jakožto nezbytného předpokladu růstu,
- strukturální reformy pro vyšší zaměstnanost přispívající k mobilizaci pracovních trhů a vytváření pracovních příležitostí,
- opatření na podporu růstu zajišťující okamžitý růst.

Současná roční analýza růstu na r. 2012 byla přijata Komisí v listopadu 2011 a vytyčuje si za cíl pokračovat v naplňování předchozích cílů a dohod, včetně zvýšené podpory růstu. Evropská komise doporučila zvýšené úsilí členských států soustředit na těchto pět priorit (*EVROPSKÁ KOMISE, 26. 1. 2012, s. 12*):

- *provádění diferencované fiskální konsolidace podporující růst,*
- *obnova běžných úvěrových podmínek pro hospodářství,*
- *podpora růstu a konkurenceschopnosti pro dnešek i budoucnost,*
- *řešení nezaměstnanosti a sociálních dopadů krize,*
- *modernizace veřejné správy.*

Pakt Euro Plus

Třetím významným dokumentem je tzv. Pakt Euro Plus, který byl schválen Evropskou radou na konci března 2011. Pakt Euro Plus má doplňkový charakter¹⁷⁸ k roční analýze růstu. Výslednou podobu kompromisního návrhu přijaly za své státy eurozóny, pro které je závazný. Navíc se dobrovolně ze zemí neplaticích eurem připojily (tzn. povinné plnění podmínek Paktu): *Bulharsko, Dánsko, Lotyšsko, Litva, Polsko a Rumunsko*. Zbývající státy, tedy Spojené království, Česká republika, Maďarsko a Švédsko, nejsou povinny plnit ustanovení Paktu Euro Plus (avšak dobrovolné plnění není zakázáno). Pakt se zabývá dalšími rozšiřujícími oblastmi, které mají podporovat: *konkurenceschopnost* (sledovat a reagovat na vývoj jednotkových nákladů práce v kombinaci s vývojem dalších makroekonomických indikátorů, důraz na výzkum, vývoj a inovace a zlepšení podnikatelského prostředí, především se zaměřením na malé a střední podniky), *zaměstnanost* (využití systému flexecurity na trzích práce, posilovat celoživotní vzdělávání, včetně vytvoření určitých daňových stimulů), *udržitelnost veřejných financí* (reagovat na měnící se demografickou strukturu obyvatelstva prostřednictvím reformy v důchodovém, sociálním a zdravotnickém systému, včetně zahrnutí tzv. „dluhové brzdy – Schuldenbremse“ do národních legislativ) a *posílení finanční stability* (reformovaný přístup EU k regulaci a dohledu nad finančním sektorem). Doplňkovost uvedeného dokumentu vyplývá z jeho výše uvedených nástrojů, které ho v podstatě zařazují nejenom do 1., ale i 3. pilíře EU Economic Governance (*Lacina, Ostřížek a kol., 2011, s. 362-363*).

¹⁷⁸ Doplňkem je především, protože vzešel z požadavků, na kterých se dohodly Německo a Francie v předchozím tzv. Paktu pro konkurenceschopnost. Po provedení dílčích úprav, jež byly nutné pro jeho schválení ze strany většího počtu členských států, se podařilo najít konsensus mezi německo-francouzským návrhem a požadavky většiny států Unie (*Lacina, Ostřížek a kol., 2011, s. 362*).

Fiskální koordinace

Klíčovou čtvrtou složkou 1. pilíře správy ekonomických záležitostí v EU je posílená fiskální koordinace a spolupráce, která vyplývá z Paktu stability a růstu (SGP). Jak již bylo dříve několikrát zmíněno SGP, fungoval spíše jako deklarace mezi členskými státy, než opravdu fungující mechanismus. Proto došlo k zprísnění Paktu a vytvoření nově sledované a kontrolované makroekonomické rovnováhy, a pak fiskální koordinace EU pak zahrnuje tři následující oblasti (*Lacina, Ostrřížek a kol., 2011, s. 363*):

- *Silnější preventivní opatření (posílením SGP),*
- *Silnější nápravná opatření (posílením SGP),*
- *Odstraňování makroekonomické nerovnováhy a nevyvážené konkurenceschopnosti.*

Nová preventivní opatření pak zahrnují *vyšší transparentnost* veřejných rozpočtů a aplikaci fiskálních rámců (standardizace statistik, systémů veřejných rozpočtů a prognostik podle EU) na všech úrovních veřejných financí (obecní, regionální a státní rozpočty), *zprísnění pravidel* v rámci dodržování již stanovených limitů (3 % HDP u deficitů a 60 % v případě dluhu) veřejných rozpočtů se zvýšeným důrazem na střednědobé rozpočtové rámce a střednědobé cíle, které pak musí být navázány na střednědobý růst HDP, tak „*aby všechny mimořádné příjmy vedly ke zvýšení úspor* (snížování schodků a dluhů), *a nikoliv ke zvyšování výdajů*“. Zároveň bude kladen důraz na členské státy dosahující veřejného dluhu přesahující 60 % hranici HDP, aby zvýšily svou iniciativu v rámci korekce střednědobého rozpočtového cíle¹⁷⁹. Posledním výraznou součástí preventivních opatření je *lepší prosazování* sankcí plynoucích s nedodržením podmínek SGP. Pokuty jsou postupně odstupňovány od symbolického upozornění (u nedodržení preventivních opatření), přes doporučení (při porušování stanovených limitů či jejich hrubé porušení) až po složení úročeného vkladu o velikosti 0,2 % HDP (pouze pro členy eurozóny), (*Měsíčník EU aktualit, listopad 2011, s. 13-14*).

Pokud členský stát nedokáže jen v rámci preventivních opatření udržet své veřejné finance v mezích stanovených limitů, nastupují na řadu nápravná opatření. První část navazuje na předchozí nutnost při veřejném dluhu přesahujícím 60 % HDP nejenom korigovat své střednědobé rozpočtové cíle, ale reálně v průběhu následujících 3 let musí členský stát snižovat své zadlužení minimálně o 1/20 ročně. V opačném případě dojde k aplikování

¹⁷⁹ Pro ilustraci problémových států, kterých se to bude přímo týkat v současnosti, je možno prohlédnout si Přílohu č. 4.

sankce. To znamená zahájení procedury při nadměrném schodku, při čemž členská země eurozóny musí složit bezúročný vklad ve výši 0,2 % HDP a dále se řídit doporučeními Komise. Při neplnění uvedených podmínek se bezúročný vklad (0,2 % HDP) změní na pokutu, která může být pro opakované nedodržení zvyšována (*Měsíčník EU aktualit, listopad 2011, s. 14*).

Mimo přísnějších opatření SGP vznikla v rámci koordinace hospodářských politik oblast snažící se o odstraňování makroekonomických nerovnováh a nevyvážené konkurenceschopnosti. Zjednodušeně to znamená, že Evropská komise stanovila sadu vnitřních a vnějších ukazatelů sledující stav všech členských ekonomik EU (*Lacina, Ostrřížek a kol., 2011, s. 364*). První zprávu¹⁸⁰ mechanismu varování určeného k řešení makroekonomických nerovnováh v EU vydala Komise 14. února 2012, ve které představila 5 vnitřních (např. 3letý průměr stavu běžného účtu v jako % HDP, aj.) a 5 vnějších indikátorů (např. 3letý průměr míry nezaměstnanosti, aj.) měřící makroekonomickou nerovnováhu a problémy s poklesem konkurenceschopnosti. Zpráva pak po provedení následujícího zkoumání pomocí uvedených ukazatelů vybrala 12 členských států EU¹⁸¹, na které je třeba se zaměřit a podrobněji analyzovat (především jejich programy reforem, konvergenční programy a další objektivní okolnosti). Mezi nejčastěji zmiňované problémy ve vybraných zemích podle zprávy o makroekonomických nerovnováhách patří: ztráta části exportního trhu, vysoké ceny nemovitostí, klesající nákladová konkurenceschopnost – mzdy, vysoké zadlužení soukromého nebo veřejného (či obou) sektoru (*EVROPSKÁ KOMISE, 14. 2. 2012*).

V situaci, kdy Komise dospěje k názoru, že došlo nebo hrozí vznik tzv. nadměrné rovnováhy, navrhne Radě EU spuštění tzv. postupu při nadměrné nerovnováze (nový nástroj podobný proceduře nadměrného schodku EDP), včetně vydání doporučení opatření pro nápravu ze strany Komise vůči hřešícímu státu. S přihlédnutím k proceduře EDP se při nedodržení těchto opatření k nápravě aplikuje pokuta (0,1 % HDP), či opatření jiné než finanční povahy. Otázkou však i po vydání první zprávy v rámci sledování makroekonomických nerovnováh, jakým způsobem tedy bude probíhat procedura při nadměrné nerovnováze v praxi a jaká bude aplikace nefinančních opatření (*Lacina, Ostrřížek a kol., 2011, s. 364*).

¹⁸⁰ Celou původní zprávu lze nalézt na okaze:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/documents/alert_mechanism_report_2012_en.pdf.

¹⁸¹ Jedná se o (bez podstatného pořadí): Belgie, Bulharsko, Dánsko, Španělsko, Francie, Itálie, Kypr, Maďarsko, Slovinsko, Finsko, Švédsko a Spojené království. Některé země jsou opravdovým překvapením. Především z pohledu skandinávských ekonomik – Dánsko, Finsko a Švédsko. Avšak problémy u těchto zemí se projevuje problém spíše zadlužení soukromého sektoru (*EVROPSKÁ KOMISE, 14. 2. 2012*).

Evropský semestr

Nedílnou součástí opatření v rámci prvního pilíře je také nová procedura nazvaná *Evropský semestr*, který funguje od ledna 2011 (takže letos v r. 2012 již podruhé). Box 4-4 popisuje jednotlivé kroky, které jsou prováděny ze strany Evropské komise, Radou EU a členskými státy během celého 6měsíčního období Evropského semestru.

Box 4-4 Fungování Evropského semestru

Leden: *Komise udá směr.* Komise zahájí každý cyklus v lednu představením své roční analýzy růstu, v níž jasně zhodnotí ekonomickou situaci EU a dá pokyny pro další nutná prioritní opatření na úrovni EU i jednotlivých členských států. Analýza zahrne tři součásti hospodářské politiky: makroekonomickou a fiskální politiku, strukturální reformy a opatření na podporu růstu.

Březen: *politické schválení Evropskou radou.* Evropská rada tento program ekonomických reforem a fiskální politiky prodiskutuje a schválí na svém jarním zasedání v jednom souboru závěrů. Hlavy států a předsedové vlád tak za společný hospodářský program a rámec rozpočtového dohledu převezmou odpovědnost a zaváží se k řádnému provádění ve svých zemích.

Duben/květen: *předložení národních programů.* Členské státy poté předloží Komisi a ostatním členským státům své národní programy reforem* a programy stability (v případě členských států eurozóny) nebo konvergenční programy* (v případě členských států, které do eurozóny nepatří). Národní programy reforem stanoví program členských států v oblasti strukturálních reforem a opatření na podporu růstu a vytváření pracovních míst směrem k dosažení cílů agendy Evropa 2020. Rovněž zahrnují krátkodobé závazky přijaté v rámci Paktu euro plus zeměmi, které k paktu přistoupily. Programy stability a konvergenční programy na druhé straně stanoví národní plány zdravých a udržitelných veřejných financí. Synchronizace příprav těchto dvou programů zajistí zefektivnění postupů a ukáže pozitivní spirálu zdravých veřejných financí a strukturálních reforem.

Červen: *doporučení Komise.* Po důkladném posouzení těchto národních zpráv předloží Komise Radě v červnu návrh konkrétních doporučení pro jednotlivé země, v nichž zmapuje pokrok a nedostatky každého členského státu při realizaci dohodnutých opatření. Evropská rada na svém červnovém zasedání tato doporučení prodiskutuje a Rada je poté přijme. Pokyny obdržené od Rady členské státy zohlední při sestavování svých rozpočtů na nadcházející rok. Návrhy rozpočtů budou vlády v druhé polovině roku nadále posílat k projednání národním parlamentům, neboť ty neztrácejí své právo rozhodovat o rozpočtu. Jinak řečeno, nový rámec v žádném případě neznamená omezení suverenity národních parlamentů.

Zdroj: EVROPSKÁ UNIE (2011).

Evropský semestr nahradil a modernizoval postup z předchozích let, kdy se orgány Unie zabíraly hospodářskou politikou členských států na jaře každého roku, avšak fiskálními funkcemi až na podzim. Jelikož ale v podzimním období již bývají rozhodovací procedury v rámci rozpočtů členských států ve velmi pokročilém stádiu, instituce Unie neměly šanci představit, či čekat na zapracování svých doporučení do jednotlivých národních rozpočtů. Proto Evropský semestr přesunul zkoumání národních rozpočtových politik a fiskálních rámců na jaro (první polovinu roku) každého roku, což umožňuje Evropské unii skutečně alespoň představit svá doporučení a v lepší případě některá prosadit přímo do národních politik. Přes významný nárůst možnosti ovlivnit rozpočtovou neukázněnost a nerovnováhu bohužel pořad bude velmi záležet na důslednosti kontroly a kvalitě předkládaných doporučení ze strany orgánu EU, včetně samotné ukázněnosti členských států zahrnovat tyto opatření do svých fiskálních rámců, a pak je naplňovat v praxi (*Lacina, Ostřížek a kol., 2011, s. 364*).

Dopad prvního pilíře na fiskální koordinaci

Přímý význam prvního pilíře správy ekonomických záležitostí na rozpočet EU a fiskální koordinaci (či rozpočty národní) nelze přesně identifikovat. Žádný z nástrojů přímo neovlivňuje výši příjmů ani výdajů rozpočtu EU, resp. na rozpočty národních států. Je možno identifikovat nepřímý vliv. Všechny zmíněné nástroje prvního pilíře je možno rozdělit na dvě skupiny. Jedna část opatření se zaměřuje na cíl podpory růstu konkurenceschopnosti evropských ekonomik a na zvýšení jejich výkonu. Což by do budoucna mohlo podpořit závěry MagDougallovy zprávy o navýšení objemu rozpočtu EU (avšak krizový stav v národních rozpočtech to v nejbližší době neumožňuje). Pro národní rozpočty vzniká částečný vliv ze strategického rámce Evropa 2020 a navazujících dokumentů na podporu růstu a konkurenceschopnosti, čímž částečně vynucuje zvyšování výdajů (možná lepší přeskupit strukturu výdajů – např. na výzkum a vývoj, vzdělání, inovace, podpora podnikání, aj. – ze strnulých oblastí jako přemrštěné veřejné výdaje v některých oblastech, zefektivňování veřejné správy, apod.). Druhá skupina nástrojů má opačný vliv, když zvyšuje tlak na zlepšení fiskální disciplíny, což logicky souvisí s jednoznačným snižováním disponibilních zdrojů vlád členských států, včetně snížení zájmu na zvyšování rozpočtu EU na úkor vlastních rozpočtů. Krátkodobé účinky uvedených opatření prvního pilíře na rozpočet EU a fiskální koordinaci nelze přímo kvantifikovat ani přesněji odhadnout. Ale jak uvádějí *Lacina a Ostřížek (2011, s. 365-366)*: „*Ve střednědobém či spíše dlouhodobém horizontu by jejich vliv mohl být pozitivní, neboť dojde ke stabilizaci veřejných rozpočtů*

v členských zemích a obnově růstu jejich produktu“. Samozřejmě se jedná jen predikci, která může a nemusí nastat.

Druhý pilíř (dvoustranné úvěry, EFSF + EFSM, ESM)

Kvůli problémům způsobenými evropskou bankovní, měnovou a rozpočtovou krizí vznikl právě druhý pilíř EU Economic Governance, který zahrnuje tři nástroje na pomoc ohroženým zemím insolvenční (Lacina, Ostrřížek a kol., 2011, s. 366):

- *mechanismus dvoustranných úvěrů pro Řecko,*
- *dočasný mechanismus v hodnotě 500 mld. eur (2010-2013),*
- *Evropský stabilizační mechanismus (ESM) – od 1. 7. 2012.*

Uvedené tři nástroje plní v podstatě úlohu věřitele poslední instance, když členským státům eurozóny či obecně EU pomůže finančně i v případě, že trh a ostatní standardní věřitelé ztratí ochotu poskytovat mu další zdroje. Avšak tímto způsobem poskytovaná pomoc souvisí s dodržováním všech bodů prvního pilíře, včetně využití postupu, který funguje v rámci IMF. Tento postup znamená „něco za něco“, což znamená, že za poskytnuté finanční prostředky (ve formě tranší za část splněných reforem, nikoliv v jednom balíku) budou vyžadovány určité záruky, plány fiskální konsolidace a plánované rozpočtové změny. Tyto zásady musí stát, který chce získat finanční pomoc od EU či IMF musí bezpodmínečně přijmout (Lacina, Ostrřížek a kol., 2011, s. 366-368).

Mechanismus dvoustranných úvěrů pro Řecko funguje od května 2010 a řeší platební neschopnost v rámci Řecka. Doposud probíhá čerpání prvního záchranného balíčku ve výši 110 mld. eur¹⁸² – současně od IMF a EU (viz. Příloha č. 6). Tento mechanismus se nachází mimo základní strukturu evropského rozpočtu, ale v konečném důsledku vykonává stabilizační funkci (nepřímo navyšuje rozpočet Unie). Druhý nástroj daného pilíře má formu dočasného mechanismu v hodnotě 500 mld. eur na léta 2010-2013. Je složený ze dvou částí: *Evropského mechanismu finanční stabilizace (EFSM – záruky Evropské unie do výše 60 mld. eur)* a *Evropského nástroje finanční stability (EFSF)*. EFSF funguje jako mezivládní orgán, který poskytuje celkem 440 mld. eur ve formě záruk členských států eurozóny. U tohoto nástroje je možno identifikovat prostřednictvím záruk značnou vazbu na rozpočet a instituce Evropské unie. Z důvodu přechodu od řešení vzniklých problémů směrem k prevenci do budoucnosti vznikne již od 1. 7. 2012 trvalý nástroj – Evropský stabilizační mechanismus

¹⁸² Zároveň byl v březnu 2012 odsouhlasen druhý záchranný balíček ve výši 130 mld. eur.

(ESM), který časem nahradí EFSM a EFSF. Jeho kapacita má být 500 mld. eur¹⁸³ (ale až v r. 2014 – postupné navyšování). Pokud odhlédneme od faktických údajů, které je možno nalézt v podkapitole 4.4 – popisu nástroje ESM, můžeme tvrdit, že v konečném součtu dojde k navýšení rozpočtu EU minimálně o 700 mld. eur (po vzniku ESM). Přestože tím dochází k určitému navýšení prostředků na unijní úrovni (podle MagDougallovy zprávy), zůstane federalizování pouze na úrovni objemu disponibilních prostředků (*Lacina, Ostřížek a kol., 2011, s. 368*).

Vliv druhého pilíře na fiskální politiku EU

Pokud označíme součet rozpočtu EU a přidané finanční prostředky prostřednictvím zmíněného druhého pilíře EU Economic Governance za evropské veřejné finance, pak o nich můžeme tvrdit, že v příští dekádě určitě dojde k jejich nárůstu. Hlubší federalizace však zůstává spíše přáním než uskutečnitelným plánem, a to minimálně do doby než členské státy zkonsolidují své národní rozpočty. Pak je ještě třeba nalézt shodu v rámci evropských lídrů na dalších krocích směrem k federalizaci (*Lacina, Ostřížek a kol., 2011, s. 369*).

SIX-PACK Measures (Šest právních předpisů)

Již v září 2010 vznikl na úrovni Komise balíček šesti právních aktů reformy ekonomického vládnutí, tzv. six-pack. K definitivnímu schválení 6 uvedených aktů došlo v listopadu 2011 Evropskou radou s tím, že začali platit od prosince 2011. Ve své podstatě většina six-pack opatření byla uvedena výše v rámci EU Economic Governance. Konkrétně six-pack reformoval „bezzubý“ Pakt stability a růstu, zavedl Evropský semestr a nové možnosti sankcí při nesplnění rozpočtových závazků (*Dostál a Knutelská, 2012, s. 3*).

Pro přehled je uvedený balíček (six-pack) tvořen 5 společnými nařízeními Evropského parlamentu (EP) a Rady EU + 1 nelegislativní akt (směrnice Rady), pak jejich přehled vypadá následovně (*Měsíčník EU aktualit, listopad 2011, s. 11*):

- nařízení EP a Rady 1173/2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně
- nařízení EP a Rady 1174/2011 o donucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně.
- nařízení EP a Rady 1175/2011 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik (mění nařízení Rady č. 1466/97).
- nařízení EP a Rady 1176/2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy
- nařízení EP a Rady 1177/2011 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku
- nelegislativní akt – Směrnice Rady 2011/85/EU (z 8. listopadu 2011) o požadavcích na rozpočtové rámce členských států

¹⁸³ Podle potřeby může být objem prostředků navýšen i několikanásobně.

Fiskální smlouva

Přitom tolik skloňovaná fiskální smlouva, na jejíž podobě se 30. ledna 2012 dohodly členské státy EU, ve své podstatě téměř úplně kopíruje právní akty z tzv. six-packu, nehledě na to, že velmi často se smlouva přímo odkazuje na text six-packu (*Dostál a Knutelská, 2012, s. 3*).

Dohoda o fiskální disciplíně EU (celým názvem: „*Smlouva o stabilitě, koordinaci a vládnutí v hospodářské a měnové unii*“) požaduje, aby země eurozóny do svých národních legislativ zavedli pravidlo, že může být dosahováno strukturálním schodku státního rozpočtu maximálně do výše 0,5 % HDP, resp. u států s nižším veřejným dluhem do výše 1 % HDP. V této oblasti se fiskální smlouva (kompakt) téměř vyrovnala platným pravidlům¹⁸⁴ (*Dostál a Knutelská, 2012, s. 3*).

Dále schvaluje při porušení hranice deficitu veřejných financí 3 % HDP automatické sankce, které mohou být zrušeny jediné kvalifikovanou většinou Rady. Právě toto je jedna z oblastí, která vadí české ODS. Do národních zákonů o vyrovnaných rozpočtech má fiskální smlouva zařadit také pravidlo, že při překročení veřejného zadlužení ve výši 60 % HDP, musí vláda snižovat zadlužení o 1/20 ročně. (*Měsíčník EU aktualit, únor 2012, s. 2*). U tohoto pravidla najdeme přímý odkaz na nařízení 1467/1997 ve znění novelizovaného nařízení 1177/2011 (součást six-pack). Navíc smlouva nestanovuje uvalování sankcí v případě nesplnění uvedeného závazku (*Dostál a Knutelská, 2012, s. 4*).

Článek 6 fiskální smlouvy zavádí nové ustanovení, že „... *smluvní strany oznamují ex ante své plány emisí státního dluhu (dluhopisů) Evropské komisi a Radě*“. Avšak již v současnosti o svých rozpočtech členové diskutují s evropskými institucemi (úprava této oblasti např. *článek 2a(3)*¹⁸⁵ druhý pododstavec nařízení 1466/97, či nové návrhy dvou nařízení (COM (2011) 819 a COM (2011) 821 z listopadu 2011), (*Dostál a Knutelská, 2012, s. 4*).

V rámci rozhodování o sankcích, stejně jako nařízení v six-packu, uvažuje smlouva tzv. obrácenou většinu, což znamená, že doporučení Komise o sankcích se automaticky změní na rozhodnutí, pokud se proti němu nepostaví kvalifikovaná většina Rady. Ale toto pravidlo

¹⁸⁴ Určitým problémem je kontrola *strukturálního deficitu „očistěného od cyklických vlivů“*, protože není stanoveno, jak tento typ deficitu vypočítat a kolik deficitu je možno přičíst reálné negativní fázi hospodářského cyklu (*Dostál a Knutelská, 2012, s. 3*).

¹⁸⁵ Nový článek Evropského semestru (*Dostál a Knutelská, 2012, s. 4*).

fiskální smlouva navíc (na rozdíl do six-packu) zavádí i na *rozhodnutí o samotném porušení závazků o deficitu státního rozpočtu*. Novinkou je v této oblasti, že o pokutách již nerozhodují společně Komise a Rada, ale věc musí být „*předložena minimálně jedním členským státem Evropskému soudnímu dvoru (ESD)*“. Ten následně může udělit sankce, tzn. pokutu podle objektivních okolností až do výše 0,1 % HDP. Daná nová úprava se od six-packu liší tím, že předává vyšší pravomoc nadnárodní soudní instituci (na rozdíl od rozhodování Komise a členských států v rámci Rady). Ale naopak six-pack dovoluje udělovat vyšší sankce než fiskální smlouva. Z toho vyplývá zdání vyšší automatickosti udělování pokut ze strany nezávislého ESD, ale existuje zde problém, že udělovat sankce může ESD až po přednesení prohrěšku alespoň jedné členské země. Stoprocentní garance uvědomělého chování zemí neexistují (Dostál a Knutelská, 2012, s. 4-5).

Posledním důležitým rozšířením fiskální smlouvy je potvrzení konání eurosummitů (tzn. setkání hlav států eurozóny a hlav zemí, které také podepsaly smlouvu, předsedy Evropské komise a ECB) alespoň dvakrát za rok. Státy, které doposud nepřijaly euro, ale připojily se ke smlouvě, mají možnost se zúčastnit eurosummitů, pokud se bude jednat o „*otázkách konkurenceschopnosti, celkové architektury eurozóny, a minimálně jednou ročně, když se jedná o otázkách implementace této smlouvy*“ (Dostál a Knutelská, 2012, s. 5).

Na dvoudenním summitu EU během března 2012 podepsalo Smlouvu o rozpočtové odpovědnosti celkem 25 zemí. Nezúčastnily se pouze Spojené království a Česká republika. Český premiér Petr Nečas uvedl mezi tři základní důvody pro nepřijetí fiskálního smlouvy: *obtížná ratifikace v ČR (především veto prezidenta Václava Klause), nemožnost účasti ČR na všech eurosummitech a malý důraz na dluhové kritérium* (Měsíčník EU aktualit, únor 2012, s. 2).

Nepřipojení se vlády ČR (vláda rozpočtové odpovědnosti) k fiskálnímu kompaktu bývá kritizováno řadou odborníků, tak jako se vyjádřili autoři Měsíčníku EU aktualit. Hrozí nebezpečí rozštěpení EU na vícerychlostní integrační projekt, a pak se ČR může ocitnout „*na vedlejší koleji*“ (Měsíčník EU aktualit, březen 2012, s. 3).

Fiskální smlouva EU ještě není definitivně potvrzena¹⁸⁶, protože musí být ratifikována v minimálně 12 signatářských zemích platících eurem. Přestože na summitu EU v březnu

¹⁸⁶ 14. dubna 2012 schválil (ratifikoval) rozpočtový pakt (tzv. Smlouvu o stabilitě, spolupráci a správě) portugalský parlament jako první členská země (PRESSEUROPEU, 16. duben 2012). Tím pádem ještě zbývá minimálně 11 zemí pro úplnou ratifikaci fiskálního kompaktu.

danou smlouvu podepsalo celkem 25 zemí, některé z nich ještě čekají významné problémy s ratifikací na národní úrovni. V německé a nizozemském prostředí určitě dojde k silnému střetu mezi vládami a opozicí¹⁸⁷. Podobného ražení je francouzský prezidentský kandidát Francois Holland, který požaduje znovuoobnovení jednání o fiskální smlouvě (stejný názor má také šéf španělských socialistů Alfredo Pérez Rubalcaba). V Irsku musí podle národního práva proběhnout referendum (asi 31. května 2012). Důležitým faktem zůstává, že na dluh se do nekonečna žít nedá, a to by právě měly vlády vysvětlit svým občanům (*Měsíčník EU aktualit, duben 2012, s. 3-4*).

Následující Tabulka 4-3 přehledně shrnuje zásadní rozdíly mezi balíčkem nařízení six-pack a nově vzniklou Fiskální smlouvou (tzv. Smlouva o stabilitě, koordinaci a vládnutí v hospodářské a měnové unii).

Tab. 4-1 Tabulka hlavních rozdílů mezi six-pack a fiskální smlouvou

právní norma		důvod možných sankcí	sankce ⁴	rozhodnutí o sankcích	výše sankcí	role ESD
6 -pack	nařízení 1173/2011	neplnění kroků k dosažení střednědobého rozpočtového cíle	ano	pravidlo obrácené většiny	0,2% HDP (úročený - neúročený - pokuta)	není
	nařízení 1173/2011	zkreslování statistik	ano	Rada	max. 0,2 % HDP	může zkoumat a měnit sankce
	nařízení 1174/2011	neplnění opatření na nápravu makroekonomické nerovnováhy	ano	pravidlo obrácené většiny	0,1% HDP (úročený - pokuta)	není
	nařízení 1467/1997, 1177/2011, čl. 126 (6) SFEU	nadměrný rozpočtový deficit	ano	Rada	v přiměřené výši (čl. 126(11)) SFEU	není
návrh fiskální smlouvy		neplnění kroků k dosažení střednědobého rozpočtového cíle	ano	ESD na podnět smluvního státu	max. 0,1% HDP	rozhoduje o sankcích

⁴ Všechny sankce se vztahují pouze na státy, jejichž měnou je euro.

Zdroj: Dostál a Knutelská (2012, s. 5).

¹⁸⁷ Němečtí opoziční sociální demokraté požadují daň z finančních transakcí a nizozemští labouristé nepodpoří smlouvu, pokud vláda bude trvat na splnění letošního schodku rozpočtu do 3 % HDP. (*Měsíčník EU aktualit, duben 2012, s. 4*).

Ze závěrů studie *Dostála a Knutelské z února 2012*¹⁸⁸ vyplývá, že existuje celá řada omezení a nedostatků fiskální smlouvy. S výjimkou posílení role ESD a stanovení budoucího cíle vyrovnaných rozpočtů nezavádí ve skutečnosti žádnou závratnou novinku. „Řada její ustanovení se překrývá s v současnosti již platnými sekundárně právními normami, což může vznést do případného sankčního procesu právní nejistotu“. Jedná se hlavně o deklarování členských států, že mají ochotu problémy řešit. Smlouvu můžeme vnímat jako určitý „politický signál vůči trhům, snad ve víře, že trhy uvěří a jejich obnovená důvěra krizi ukončí sama. Konstruktivní kritika je proto zcela jistě namístě, avšak česká vláda ji veřejnosti neposkytla“ (*Dostál a Knutelská, 2012, s. 8*).

Možné scénáře do budoucna

Při optimistických vyhlídkách je tedy možné, že sice členské státy EU napraví své rozpočtové schodky a také pomalu budou snižovat své vysoké veřejné zadlužené (což ale samozřejmě vyžaduje obnovení růstu, který zatím spíše stagnuje – tzv. kladná nule). Ale i když se podaří zkonsolidovat národní rozpočty, nemusí to znamenat okamžitou cestu k hlubší federalizaci, jejíž otázku znovuotevřela právě probíhající krize.

Pesimistické vyhlídky je možno hledat podobnost eurozóny (motorem EU) s vývojem v Japonsku během 90. let (upozorňuje např. *Kohout (2011)*). Japonsko v té době (do poloviny 90. let) bylo velmi silně rostoucí ekonomikou. Ale později se objevily problémy s vysokým zadlužením, které pramenilo z tzv. vulgárního keynesiánsství (neustálé žití na dluh, i v době expanze ekonomik). V podstatě došlo k tomu, že Japonsko se dostalo vysoko nad svůj potencionální HDP, ale po návratu k potenciálu již pokračuje od konce 90. let pouze pod svým potencionálem (velmi nízký růst nebo pokles, obrovské vnitřní zadlužení). V takovém případě aplikovaném na eurozóny, resp. s vlivem na celou EU, by rozpočtová konsolidace nebylo dlouhodobě možná. V souvislosti s demografickými problémy a nedostatečnými reformami v rámci veřejných financí by došlo k hlubokému propadu životní úrovně.

Více k budoucnosti nejenom v rámci fiskální koordinace či rozpočtu EU může napovědět následující podkapitola 4.6. Vícerychlostní Evropa, která odhaluje řadu zákoutí evropské integrace.

¹⁸⁸ Kterí vypracovali studii s názvem: *Fiskální smlouva – stará pravidla v novém hávu? Co přináší návrh fiskální smlouvy a proč se Česká republika nepřidala* – viz více *Dostál a Knutelská (2012)*.

4.6. Vícerychlostní Evropa

Následující podkapitola se zabývá palčivým problémem „*vícerychlostní Evropy*“. Je velmi smutné, jak je tento pojem velmi často skloňován jako velký problém, ale přitom vůbec nejsou téměř nikdy zmíněny existující pozitiva více rychlostí v rámci evropské integrace (např. schengenská dohoda nebo v současnosti fiskální pakt). Pokrok dosažený v oblasti volného pohybu osob by jen těžko mohl být v současnosti realizován, bez mezivládní smlouvy mezi Francií a Německem, která vznikla naprosto mimo evropské právo.

4.6.1. Dvou, či více rychlostní Evropa¹⁸⁹

Dvou či vícerychlostní Evropa se dá vysvětlit jako různá míra integrace mezi členskými státy EU (tj. „jádro“ a „obal“). Ve své podstatě je mělo platit, že v mezinárodní organizaci, jako je EU, jsou *integrační práva a povinnosti jednotné (lze přistoupit jen k celému acquis EU)*. Z právního hlediska právě články 2 a 3 SEU¹⁹⁰ představují jednotné hodnoty a cíle EU. Avšak udržet pevnou integraci mezi ekonomicky, sociálně a kulturně vysoce diferencovanými státy Evropy není zcela jednoduché, a proto i např. článek 27 Smlouvy o fungování EU říká, že při procesu navrhování předpisů pro JVT „vezme Komise v úvahu úsilí, jež budou muset vynaložit některá hospodářství, která se liší stupněm vývoje...“. Tzn., že Evropa potřebuje flexibilitu, ale otázkou zůstává v jakém rozsahu. Pokud se blíže podíváme na „*diferenciaci v rámci současného polisabonského stavu integrace EU*“, dojdeme k závěru, že pokud si myslíme, že vícerychlostní Evropa je budoucnost, tak žijeme v hrozně iluzi. Mezi jednotlivými výjimkami s jednotné evropské integrace je možno zmínit¹⁹¹: *Doložky opt-in / out*¹⁹² pro některé členské státy z politik EU (např. Dánsko – mimo HMU a Spojené království – mimo HMU a Schengenskou dohodu, atd.), *konstruktivní absence v SZBP + strukturovaná spolupráce v rámci SZBP*, *obrácená diskriminace*, existují *nařízení nezahrnující některé členské státy EU* (nebo i státy mimo EU), *jazykový režim* (např. některé akty sekundárního práva se nepřekládají do irštiny do 1. 1. 2017), *Listina základních práv* (neplatí pro Spojené království, Polsko, Irsko a v budoucnosti ani pro ČR), *volný pohyb zboží* (se odehrává na území celní unie EU – to je není stejné jako území členských zemí EU, aj.), *volné poskytování služeb* (omezeno mezi lety 2004-2007 jako ochrana „starších členských států“), *nedostatky ve volné pohybu osob*, také *omezený volný pohyb kapitálu*

¹⁸⁹ Podrobněji viz. (ČÁSLAVKA, MILEROVÁ PRÁŠKOVÁ, 2012); (NĚMCOVÁ, 2012); (SVOBODA, 2012).

¹⁹⁰ Ale právě článek 3 SEU odstavec 3 zmiňuje jedno z hlavních mott evropské integrace: „*Jednota v mnohosti*“ (dbá na zachování kulturního a jazykového dědictví).

¹⁹¹ Podrobněji viz. Svoboda (2012).

¹⁹² Umožněno článkem 114 SFEU – odstavci 4-6 (Svoboda, 2012, s. 5).

a plateb, *Skupina států EBOP* (do patří jen několik států EU), *minimální harmonizace* (ve vybraných oblastech si členské státy mohou nechat silnější národní úroveň ochrany). *Pavel Svoboda* celou problematiku uzavírá konstatováním, že: „*V EU se ukázalo, že všechny členské státy nemohou pokračovat v integraci stejnou rychlostí a že pokud by se chtěla držet jednotu, znamenalo by to ubírat se kupředu rychlostí nejkonzervativnějšího státu.*“ (*Svoboda, 2012, s. 4-6*). Pro integraci je určitá míra diferenciacie (vícerychlostní) potřebná, avšak musí být využívána směrem k integraci a ne desintegraci. Hlavně není důvod používat pojem (v rukou nebezpečných politiků) vícerychlostní Evropy jak strašák veřejnosti.

4.6.2. Vícerychlostní Evropa a ČR + ekonomické dopady

Z ekonomického pohledu se vícerychlostní Evropa jeví jako stav, kdy mezi jednotlivými členskými zeměmi EU existují různé transakční náklady (různá míra odstranění bariér a sladění hospodářských politik mezi nimi). Bohužel ani snižování transakčních nákladů není výhodné pro všechny subjekty (např. *prostor pro podnikání – směnárství, či ekonomická ochrana – domácích producentů*). Více pravděpodobné je, že v realitě rostou rozdíly v harmonizaci (odstraňování bariér) a ve sladění hospodářských politik, než že by byly znovu zavedeny bariéry pohybu. Evropská komise sestavuje formou tabulek míru harmonizace a je nutno přiznat, že ČR patří dlouhodobě mezi největší hříšníky (i přes mírné zlepšení), (*Němcová, 2012, s. 7*).

Vícerychlostní Evropa existoval také v představách nově vstupujících zemí v letech 2004 a 2007, a to v podobě uzavřeného klubu HMU a zbývajících členů EU. V této souvislosti je vhodné uvést příklad, když se ekonomicky slabší země otevře mnohem ekonomicky vyspělejšímu trhu jiných států. Jednalo se např. o znovusjednocení Německa na počátku 90. let. Východní Německo získalo prostřednictvím „výhodného“ směnného kurzu“ příliš vysokou úroveň mzdových nákladů, což způsobilo masivní zánik velkého množství původních východoněmeckých podniků (včetně vlivu privatizace) – z toho vyplývá vysoká nezaměstnanost a následná velká vlna emigrace do západního Německa. Problémy mezi oběma částmi Německa přetrvávají do dnes. Právě toto dokazuje, že myšlenka vícerychlostní EU v rámci HMU má velmi silné ekonomické základy (jak obezřetnost starých členů, tak i strach nových členských států ze vstupu). Avšak na druhé straně nemůže ČR, v postavení středně velké vysoce otevřené střeoevropské ekonomiky, plně spoléhat na všemocnou vlastní měnu. Což vystihuje příklad, kdy ekonomické oživení v r. 2009 je připisováno právě české koruně. Přitom česká koruna dlouhodobě vůči euru posiluje, což přináší výhody dovozcům

a českým spotřebitelům, ale výrazně to znevýhodňuje exportéry. Ale jak uvádí Němcová, „od července 2008 do února 2009 došlo k výraznému oslabení kurzu (o 23 procenta), což krátkodobě zlepšilo situaci exportérů“. (Němcová, 2012, s. 8). Přitom ČNB neprováděla žádné výrazné kroky a propad kurzu české koruny byl způsoben naopak „zhoršením sentimentu zahraničních investorů vůči středoevropskému regionu včetně ČR v době světové finanční krize“ (Němcová, 2012, s. 8). Přesto poklesl export ČR¹⁹³ meziročně v letech 2008-2009 o 23 procenta. Určitý vliv na náš export jistě měl i efekt zavedení šrotovného v 11 státech EU, vždyť 19 % celkového českého exportu tvoří automobilový průmysl.

V současnosti ČR směřuje spíše k pozastavení či desintegraci v rámci EU. Z toho vyplývá, že s vyšší integrace ostatních členských států se tzv. harmonizační dluh ČR (měřený Komisí) bude zvyšovat – porostou transakční náklady. Takový trend sebou přinese znovuvyužití některých bariér pohybu produkce, což z krátkodobého hlediska umožní vyšší využití domácích zdrojů a sníží nezaměstnanost. Ale skutečnou desintegraci již obyvatelé Československa zažili a vědí, že je doprovázena řadou problémů – např. rozpad RVHP a hluboká hospodářská krize Finska. Důležitým faktem je, že po rozpadu Československé federace více trpěla méně rozvinuté Slovensko (nižší finalizace produktů). S vyšší desintegrací může nastat také situace, kdy „ČR začne rychle ztrácet svůj hlavní odbytový trh (Německo), a pak může být „v podobné situaci jako Slovensko v době rozpadu federace“ (Němcová, 2012, s. 9).

4.6.3. České místo v Evropě

Z důvodu velkých hospodářských problémů spojených především se špatným stavem evropských veřejných financí byla v lednu 2012 přijata tzv. „Smlouva o stabilitě, koordinaci a vládnutí v hospodářské měnové unii“ (fiskální smlouva). Mezi zásadní prvky patří: tolerování strukturálního deficitu očištěného od cyklických vlivů (0,5 % a při nižším zadlužení 1 % HDP), vládní dluh snižovat na úroveň 60 % HDP průměrně o dvacetinu ročně, či rozhodování o sankcích tzv. obrácenou většinou (na závěr rozhoduje o sankci Evropský soudní dvůr – do výše 0,1 % HDP), apod. Smlouvou také vznikl institut tzv. eurosummitů (setkání alespoň 2krát ročně). V konečném důsledku se shoduje s rámcem balíčku 6 nařízení – tzv. six-pack, ale především podle guvernéra ECB Maria Draghiho je výrazným krokem k fiskální unii. Pokud to bude pravda, může se jednat o zrod nové formy vícerychlostní Evropy – „tvrdé jádro okolo eura, včetně institucí částečně oddělených od EU27“. V takové

¹⁹³ Významná závislost HDP ČR na exportu je známá a činí cca 65 % (85 % exportu putuje do EU27 a 2/3 exportu do eurozóny). Zároveň se jedná o vysokou závislost na ekonomickém vývoji v EU a eurozóně (Němcová, 2012, s. 8).

situaci hrozí pro nebezpečí odklonu ČR od jádra EU. Je možná varianta propojení ČR s EU zónou volného obchodu nebo formou bilaterálních dohod jako Švýcarsko, nebo jako země EHP (Čáslavka, Milerová Prášková, 2012, s. 18).

Společná evropská měnová unie však potřebuje také fiskální disciplínu a právě fiskální smlouva má napravit nefunkční Pakt stability a růstu. Politika minimálního státu směřující pouze k rozpočtovým škrtnům musí být regulována, jinak hrozí cesta Evropy *do spirály ekonomické recese*. Avšak nutnost snižování deficitů rozpočtů a následné umazávání veřejných dluhů je také nutnou podmínkou pro cestu ven z hospodářské, finanční a dluhové krize. Škrty ve státních výdajích a zvyšování daňových příjmů musí být doplněny o investice, které mohou přinášet celé společnosti zisk (např. na ekologičtější energii, do dopravy, výrobní infrastruktury, do vzdělání, výzkumu, inovací, ale také na posilování sociální soudržnosti, apod.). Výsledná smlouva také přenáší veškeré rozhodování na mezivládní úroveň a právě takové omezení komunitárního principu je značně nevýhodné pro malé a střední země (nedokáží získat dostatečnou podporu ve vyjednávání). V takové situaci se vláda ČR nemůže stavět mimo dění v rámci fiskální smlouvy („*nejspíš z důvodu snahy o referendum o euru, či neschopnosti definovat rozumné stanovisko*“.). Přitom vláda podle Koncepce zahraniční politiky ČR sama říká, že „ČR vystupuje z pozice ... státu, který sleduje nejen své vlastní zájmy, ale přebírá spoluzodpovědnost za vývoj Evropy“ (vláda nevidí k evropské integraci alternativu). Skutečné činy vlády mají jiný charakter. Při vyjednávání víceletého finančního rámce vláda prosazuje snižování celkového objemu evropského rozpočtu, a tím ohrožuje výdaje na kohézní politiku směřující také do ČR. Takové problémy je třeba řešit cestou *širší společenské debaty o českém místě v Evropě*. Jak můžeme být důvěryhodným partnerem pro ostatní členy EU, když se členové vlády nedokáží dohodnout na zásadním postoji vůči EU, probíhá neustálá přestřelka mezi členy vlády a prezidentem, či mezi dvěma tajemníky pro EU. Bez definování jasné pozice ČR v Evropě není možná náprava (Čáslavka, Milerová Prášková, 2012, s. 19-20).

Dílčí shrnutí poslední kapitoly

Závěrečná kapitola se zaměřila na hledání souvislosti mezi nastalou finanční krizí a veřejnými financemi, včetně ve spojení s fiskální koordinací uvnitř EU.

První část dané kapitoly představuje vznik současné globální systemické krize a její rozšíření do celého světa, potažmo do Evropy.

Druhá část se zabývá konkrétními akcemi EU v rámci jednotlivých opatření při boji s finanční krizí.

Třetí část zjišťuje dopady finanční krize v Evropě na vzájemnou fiskální koordinaci v EU.

5. ZÁVĚR

Během let 2007 a následujících do současnosti proběhly v Evropě, resp. EU (či eurozóně) tři typické krize. Jednalo se o bankovní, měnovou a rozpočtovou krizi. Jednotlivé typy krizí zasáhly jednotlivé členské státy EU různým způsobem.

Mezi nejvíce postižené země neplatící eurem patří (v pořadí zahájení čerpání pomoci od EU a IMF): Maďarsko, Lotyšsko a Rumunsko. Avšak na fiskální koordinaci měly větší vliv problémy zemí eurozóny, které začaly v Řecku a pokračovaly v Irsku, Portugalsku a pořád hrozí dalším zemím (např. Španělsko, Itálie).

Z důvodu ohrožení základních kamenů eurozóny, což by ovlivnilo veškeré členy EU, proběhla vlna diskusí o hledání okamžitých, ale hlavně také dlouhodobých řešení, včetně přípravy preventivních opatření.

Výsledkem je vznik tzv. EU Economic Governance, což je společný strategický přístup v rámci EU, který má za úkol řešit nastalé problémy ve 3 oblastech: *koordinace hospodářských politik, stabilita eurozóny a ozdravení finančního sektoru*. Pro fiskální koordinaci jsou významné první dva pilíře. První pilíř je typický dvojitým zaměřením. Na jedné straně podporuje v rámci Evropy 2020 potřebu ekonomického růstu (inovativního, podporujícího výzkum a podporující začlenění). A naopak na druhé straně má střežit rozpočtové schodky a veřejné dluhy, a tím postupně navrátit veřejné finance, především v nejzadluženějších zemích, do rovnováhy (snižování výdajů). Druhý pilíř vznikl za účelem zajištění stabilizační funkce veřejných financí, aby v konečném důsledku dokázal zabránit kolapsu některých zemí EU z důvodu platební neschopnosti.

Fiskální smlouva (tzv. *Smlouva o stabilitě, koordinaci a vládnutí v hospodářské a měnové unii*) doposud nebyla ratifikována (s výjimkou Portugalska), takže její ustanovení zatím nejsou v praxi použitelná. Ale přesto se jedná o velmi slibnou deklaraci členských států, které se připojily, o povědomí problémů a snaze proti nim činit určité kroky.

V úvodu uvedená hypotéza o *zvýšení fiskální koordinace* byla potvrzena, přestože k výraznější společným reakcím EU na krizi začalo docházet až od roku 2010 (vznik návrhu balíčku six-pack = reforma Paktu stability a růstu).

Na závěr je možno konstatovat, že v rámci EU Economic Governance (či v češtině Správa ekonomických záležitostí) a fiskální smlouvy (tzv. *Smlouva o stabilitě, koordinaci*

a vládnutí v hospodářské a měnové unii) v EU na papíře velmi dobře vypadající strategický rámec pro koordinovaný přístup k veřejným financím. Přesto ale zůstává otázkou, jak bude samotný systém fungovat v realitě. Konkrétní příklady ukáže až čas, který ověří, zda Evropská komise (či ESD v rámci fiskální smlouvy) díky získání nových kontrolních, preventivních a nápravných opatření (téměř automatické sankce za nedodržování cílů) dokáže plnit dostatečně objektivně svou funkci strážce fiskální koordinace a stabilizace. Samozřejmě na to Komise nebude sama, a proto taky silně záleží na jednotlivých členských státech, jak se postaví k společné organizaci fiskálních politik. Zůstává jen věřit, že EU Economic Governance nezůstane jen prázdnou deklarací na papíře, jak tomu bylo u Paktu stability a růstu. V rámci Fiskální smlouvy záleží na přístupu jednotlivých členských států, zda ji vůbec minimálně 12 požadovaných členských států ratifikuje, a pak na samotném přístupu států a ESD k jejímu naplňování. V konečném důsledku, ale nepřináší nic zásadně nového.

Dále se také naskytá myšlenka, jak by měli evropští lídři zareagovat na problém hospodářské nesourodosti eurozóny především v rámci porovnání zemí jádra (např. Německo, Nizozemí, Finska, Lucemburska, atd.) se zeměmi periferie (např. Řecko, Španělsko, Portugalsko; Irsko je přitom zvláštním pozitivním případem snah o obnovu), které jsou v současnosti na hony vzdáleny (především prostřednictvím svých odlišných hospodářskými cykly, sníženou mzdovou konkurenceschopností, nízkou produktivitou, atd.) od společné politiky eurozóny (jež vyhovuje především jádru – velkým zemím – hlavně Německu). Zda v takovém případě pomůže jen zvýšená fiskální koordinace nebo je třeba zahájit i další kroky – více o heterogenitě eurozóny viz *Kohout (2011)* nebo *Tomšík (2011)*. Z uvedených problémů lze také odvodit hrozící problém vzniku transferové unie mezi vyspělejšími zeměmi (především Německo jako největší donor) a zaostalejšími či krizí hluboce zasaženými státy (jako Řecko, Portugalsko, či další). V takové situaci je třeba provést nejenom škrty ve výdajích uvedených zemí (hlavně PIGS s výjimkou Irska, které prozatím nejrychleji obnovuje své hospodářství), ale musí dojít také na vytvoření nových investičních pobídek, znovuoobnovení konkurenceschopnosti, přehodnocení rozsahu extrémně přebujelého státu blahobytu, včetně obnovení ekonomického růstu.

POUŽITÉ ZDROJE

Seznam knih:

BALDWIN, Richard E a Charles WYPLOSZ. *Ekonomie evropské integrace*. 1. vyd. Praha: Grada, 2008, 480 s. ISBN 978-80-247-1807-1.

DAVIDSON, Paul. *Financial Markets, Money and the Real World*. 1. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2002. ISBN 184064740.

GRAUWE, Paul de. *Economics of monetary union*. 6th ed. New York: Oxford University Press, c2005, 282 s. ISBN 01-992-7700-1.

DVOŘÁK, Pavel. *Vybrané problémy fiskální politiky*. dotisk 1.vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1998, 174 s. ISBN 80-707-9620-0.

DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, 343 s. ISBN 978-807-4000-751.

EUCKEN, Walter. *Zásady hospodářského řádu*. Překlad Alžběta Kvasničková. Praha: Liberální institut, 2004, 500 s. ISBN 80-863-8932-4.

Evropské právo: základní dokumenty ve znění Lisabonské smlouvy : podle stavu k 10. 10. 2011. Ostrava: Sagit, a. s., 2011. ÚZ. ISBN 9788072087853.

FELDERER, Bernhard a Stefan HOMBURG. *Makroekonomika a nová makroekonomika*. 1. vyd. Bratislava: Elita, 1995, 445 s. ISBN 80-853-2387-7.

FOSTER, John Bellamy a Fred MAGDOFF. *Velká finanční krize: příčiny a následky*. 1. české vyd. Všeň: Grimmus, c2009, 156 s. *Ekonomie* (Grimmus). ISBN 978-80-902831-1-4.

FRIEDMAN, Milton. *Metodologie pozitivní ekonomie*. Vyd. 1. Praha: Grada, 1997, 20 s. ISBN 80-716-9521-1.

HOLMAN, Robert. *Dějiny ekonomického myšlení*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2005, 539 s. ISBN 80-717-9380-9.

JUREČKA, Václav. *Makroekonomie*. 1. vyd. Mgr. Petr Mušálek. Praha: Grada, 2010, 332 s. *Expert* (Grada). ISBN 978-802-4732-589.

- KLIKOVÁ, Christiana a Igor KOTLÁN. *Hospodářská politika*. 2. vyd. Ostrava: Sokrates, 2006, 339 s. ISBN 80-865-7237-4.
- KOHOUT, Pavel. *Finance po krizi: Evropa na cestě do neznáma*. 3., rozš. vyd. Praha: Grada, 2011, 328 s. Finanční trhy a instituce. ISBN 978-80-247-4019-5.
- KOPITS, George a Steven A SYMANSKY. *Fiscal policy rules*. Washington, DC: International Monetary Fund, 1998, 45 s. Occasional paper (International Monetary Fund), no. 162. ISBN 15-577-5704-6.
- KOTLÁN, Igor a kol.: *Aplikovaná hospodářská politika*. SOKRATES, Ostrava, 2001. ISBN 80-86578-01-3.
- KÖNIG, Petr a Lubor LACINA et al. *Rozpočet a politiky Evropské unie*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2004, 374 s. ISBN 80-717-9846-0.
- KÖNIG, Petr. *Rozpočet a politiky Evropské unie: příležitost pro změnu* :. 2., aktualiz. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009, 630 s. Beckova edice ekonomie. ISBN 978-80-7400-011-9.
- LACINA, Lubor et al. *Měnová integrace: náklady a přínosy členství v měnové unii*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2007, 538 s. ISBN 978-80-7179-560-5.
- LACINA, Lubor a Jan OSTRŮŽEK et al. *Učebnice evropské integrace*. Třetí, přepracované a rozšířené vydání. Brno: Barrister & Principal, o. s., 2011. ISBN 978-80-87474-31-0.
- MEDVEĎ, Jozef a Juraj NEMEC a kol. *Verejné financie*. Juraj Nemec. Bratislava: Sprint dva, 2011, 640 s. Economics. ISBN 978-80-89393-46-6.
- PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 3., přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2005, 527 s. ISBN 80-735-7049-1.
- PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance - teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 644 s. ISBN 978-80-7357-698-1.
- SAMUELSON, Paul Anthony a William Dawbney NORDHAUS. *Economics*. 19th ed., International ed. Boston: McGraw-Hill/Irwin, 2010, 715 s. ISBN 978-007-1263-832.
- SOJKA, Milan. *Dějiny ekonomických teorií*. První. Karel Havlíček. Praha: Havlíček Brain Team, 2010, 541 s. ISBN 978-808-7109-212.

ŠIRŮČEK, Pavel. *Hospodářské dějiny a ekonomické teorie: (vývoj - současnost - výhledy)*.

Vyd. 1. Slaný: Melandrium, 2007, 511 s. ISBN 978-808-6175-539.

TOMŠÍK, Vladimír. *Ekonomie a zdravý rozum*. 1. vyd. Praha: Fragment, 2011, 160 s. ISBN

978-802-5313-930.

UNIVERSUM: *všeobecná encyklopedie*. 1. vyd. Praha: Odeon, 2002, 760 s. ISBN 80-207-

1114-7.

Seznam periodik

BUTI, Marco a Lucio R. PENCH. Why Do Large Countries Flout the Stability Pact? And What Can Be Done About It?. In: *JCMS: Journal of Common Market Studies*. vol. 42, December 2004, No. 5, s. 1025-1032.

ČÁSLAVKA, Jiří a Dagmar, MILEROVÁ PRÁŠKOVÁ. České místo v Evropě. Mezinárodní politika. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2012, XXXVI, č. 3, s. 18-20. ISSN 05437962.

EC. *Public Finances in EMU – 2001*. ECOFIN, Brussels, European Economy, No. 3, 2001, 317 s.

KLUSON, Václav. *Politická ekonomie: Ordo-liberalismus a hospodářská politika*. Praha: VŠE, 1998, roč. 1998, č. 3. ISSN 0032-3233.

MUTH, Fraser John. *Racional Expectations and the Theory of Price Movements*. *Econometrica*, 1961, vol. 29, no. 3, s. 315-335.

NĚMCOVÁ, Ingeborg. Ekonomické dopady vícerychlostní Evropy. Mezinárodní politika. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2012, XXXVI, č. 3, s. 7-9. ISSN 05437962.

OATES, Wallace. E. *The Theory of Public Finance in a Federal System*. Canadian Journal of Economics, Canadian Economics Association, 1968, vol. 1 (1), s. 37-54.

STIGLITZ, Joseph Eugene. *Money, Credit and Economic Fluctuations*. In: The Economic Record. vol. 64, no. 187. Austrálie: ISI Journal Citation Reports, december 1988, s. 62-72. ISSN 1475-4932.

SVOBODA, Pavel. Více rychlostí v Evropské unii. Mezinárodní politika. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2012, XXXVI, č. 3, s. 4-6. ISSN 05437962.

Seznam elektronických zdrojů:

- BEGG Iain. *Funding the European Union*. [online] 2005 [cit. 2012-03-30].
www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/FedT_Begg_EUBudget.pdf.
- BLANCHARD Olivier a Roberto PEROTTI. *An Empirical Characterization of The Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output*. In: *Quarterly Journal of Economics*. [online]. 2002 [cit. 2012-04-12]. s. 1329-1368. Dostupné z:
<http://www.jstor.org/discover/10.2307/4132480?uid=3737856&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21100720201971>.
- BUTI, Marco, Sylvester EIJFFINGER a Daniele FRANCO. Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment?. In: *European economy European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic papers* [online]. January 2003 [cit. 2012-04-02]. ISSN 1725-3187. Dostupné z:
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication948_en.pdf.
- BUTI, Marco. *Will the new stability and growth pact succeed?: An economic and political perspective / by Marco Buti* [online]. Brussels, Belgium: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2006 [cit. 2012-04-06]. ISBN 92-79-01182-0 ISSN 1725-3187. Dostupné z:
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication841_en.pdf
- DĚDEK, Oldřich. Měnová integrace a euro: Evropská ekonomická integrace. In: *Fakulta sociálních věd UK v Praze* [online]. 2006 [cit. 2012-04-01]. Dostupné z:
<http://samba.fsv.cuni.cz/~dedek/European%20Economic%20Integration/pc04%20M%C4%9Bnov%C3%A1%20integrace%20a%20euro.pdf>
- DOSTÁL, Vít a Viera KNUTELSKÁ. Fiskální smlouva – stará pravidla v novém hávu? Co přináší návrh fiskální smlouvy a proč se Česká republika nepřidala. *Asociace pro mezinárodní otázky* [online]. únor 2012 [cit. 2012-04-20]. Dostupné z:
http://euro.amo.cz/public/files/upload/publications/12/BP_osi_02.pdf
- EICHENGREEN, Barry a WYPLOSZ Charles. *The Stability Pact: more than a minor nuisance?* *Economic Policy*, vol. 13, April 1998, No. 26, s. 67-113. Dostupné z:
<http://emlab.berkeley.edu/~eichengr/research/stabilitypactnuisance.pdf>

- EURACTIV.CZ. Ministři financí se dohodli na garanci soukromých vkladů. *EurActiv.cz* [online]. 8. 10. 2008 [cit. 2012-04-15]. ISSN 1803-2486. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/clanek/ministri-financi-se-dohodli-na-garanci-soukromych-vkladu>
- EURACTIV.CZ. Evropští lídři diskutují, Američané konají. *EurActiv.cz* [online]. 15. 10. 2008 [cit. 2012-04-15]. ISSN 1803-2486. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/clanek/evropsti-lidri-diskutuji-americane-konaji>.
- EURACTIV.CZ. Fiskální impulsy jsou v krizi důležité, ale je třeba vědět, kdy s nimi přestat, říká Komise. *EurActiv.cz* [online]. 24. 6. 2009 [cit. 2012-04-15]. ISSN 1803-2486. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/clanek/fiskalni-impulsy-jsou-v-krizi-dulezite-ale-je-treba-vedet-kdy-s-nimi-prestat-rika-komise-006180>.
- EURACTIV.CZ. Členské země se podvolí přísnější kontrole statisti, straší je Řecko s Maďarskem. *EURACTIV.CZ* [online]. 8. 6. 2010 [cit. 2012-03-30]. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/clanek/clenske-zeme-se-podvoli-prisnejsi-kontrola-statistik-strasi-je-recko-s-madarskem-007589>.
- EURACTIV.CZ. Komise chce zpřísnit sankce za špatné hospodaření členských států. *EURACTIV.CZ* [online]. 1. 7. 2010 [cit. 2012-03-30]. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/clanek/komise-zprisnila-sankce-za-porusovani-rozpocetovych-pravidel-007681>.
- EURACTIV.CZ. ECOFIN: Hříšníky eurozóny budou čekat automatické pokuty. *EURACTIV.CZ* [online]. 16. 3. 2011 [cit. 2012-03-30]. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/clanek/podle-nemecke-kanclerky-je-cas-na-prechod-k-politicke-unii-009330>.
- EURACTIV.CZ. Podle německé kanclérky je čas na přechod k politické unii. *EURACTIV.CZ* [online]. 14. 11. 2011 [cit. 2012-03-30]. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/clanek/podle-nemecke-kanclerky-je-cas-na-prechod-k-politicke-unii-009330>.
- EUROSKOP.CZ. Plán hospodářské obnovy. In: *Euroskop.cz* [online]. 10. 12. 2008 [cit. 2012-04-16]. Dostupné z: <http://www.euroskop.cz/8449/9804/clanek/plan-hospodarske-obnovy/>
- EUROSTAT. *European Commission: Eurostat* [online]. 2012 [cit. 2012-04-01]. Dostupné z: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>.

EUROSTAT. General government deficit/surplus : Percentage of GDP. *Europa.eu* [online]. Brusel, 4. 4. 2012a [cit. 2012-04-15]. Dostupné z: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsieb080>.

EUROSTAT. General government gross debt: Percentage of GDP. *Europa.eu* [online]. Brusel, 4. 4. 2012b [cit. 2012-04-15]. Dostupné z: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsieb090>

EVROPSKÁ KOMISE. *Report of the study group in the role of public finance in european integration*. Europa.eu [online]. april 1977 [cit. 2012-03-29]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/chapter8/19770401en73macdougallrepvol1.pdf

EVROPSKÁ KOMISE. *Souhrnná zpráva o činnosti EU 2011* [online]. Brusel: Úřad pro publikace Evropské unie, 26. 1. 2012[cit. 2012-04-19]. ISBN 978-92-79-22254-2. Dostupné z: http://europa.eu/generalreport/pdf/rg2011_cs.pdf.

EVROPSKÁ KOMISE. *Balance of Payments: Overview of ongoing balance-of-payments assistance programmes*. *Ec.europa.eu* [online]. 2012, 27/01/2012 [cit. 2012-04-19]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/balance_of_payments/index_en.htm.

EVROPSKÁ KOMISE. *Komise předkládá první zprávu mechanismu varování určeného k řešení makroekonomických nerovnováh v EU*. *ec.europa.eu* [online] 14. 2. 2012 [cit. 2012-04-20]. Dostupné z: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/132&format=HTML&aged=0&language=CS&guiLanguage=en>.

EVROPSKÁ KOMISE. *The Greek Loan Facility: Second economic adjustment programme for Greece*. *Ec.europa.eu* [online]. 2012, 29/03/2012 [cit. 2012-04-19]. Dostupné z:

EVROPSKÁ UNIE. *Evropa 2020: Komise navrhuje novou evropskou hospodářskou strategii* [online]. 3. 3. 2010 [cit. 2012-04-19]. Dostupné z: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/225&format=HTML&aged=0&language=CS&guiLanguage=cs>.

- EVROPSKÁ UNIE. *Správa ekonomických záležitostí v EU: významný krok vpřed* [online]. c2011 [cit. 2012-04-19]. Dostupné z: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/364&format=HTML&aged=0&language=CS&guiLanguage=en>.
- IMF: *Financial Crises: Characteristics and Indicators of Vulnerability. World Economic Outlook*. May 1998. [cit. 2012-04-08]. Dostupné z: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/weo0598/index.htm>
- IHNED.CZ. *Černý pátek 13. Rating devíti zemí eurozóny včetně Francie je horší, euro se propadlo*[online]. *Economia*, a. s., 13. 1. 2012, 14. 1. 2012 [cit. 2012-04-17]. ISSN 1213 - 7693. Dostupné z: <http://byznys.ihned.cz/c1-54415920-potvrzeno-s-p-snizila-rating-francii-euro-se-propadlo-pohorsili-si-i-slovaci>
- IMF: *Public Debt in Emerging Markets: Is It Too High? Chapter III. World Economic Outlook*. September 2003. [cit. 2012-04-08]. Dostupné z: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2003/02/pdf/front.pdf>
- KLVAČOVÁ, Eva, Karel MRÁČEK a Jiří MALÝ. *Zvládání finančních krizí: evropský a americký model : Podkladový materiál k vědeckopopularizačnímu semináři...* [online]. Praha: Institut evropské integrace NEWTON College, a. s., 2009, 182 s.[cit. 2012-04-11]. Dostupné z: http://www.eu-vyzkum.eu/pdf/Podklad_seminar_1.pdf
- LACINA, Jiří. Alan Greenspan (1926*) - muž, jehož slova dokázala hýbat globálními finančními trhy. *Euroekonom.cz: ekonomický portál* [online]. 22. 5. 2007 [cit. 2012-04-12]. Dostupné z: <http://www.euroekonom.cz/osobnosti-clanky.php?type=jl-greenspan>
- LAMBERTINI, Luisa. *Volatility and Sovereign Default*. Boston : Boston College, 2003. [cit. 2012-04-08]. Dostupné z: <http://fmwww.bc.edu/ec-p/wp577.pdf>.
- LAROSIÈRE, Jacques et al. The High-level Group on Financial Supervision in the EU. *Ec.europa.eu* [online]. Brusel, 25 February 2009 [cit. 2012-04-15]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf.
- LÜBBE, Hermann. Spojené státy evropské?. *OBČANSKÝ INSTITUT* [online]. Mária Pešeková. 10. 11. 2011 [cit. 2012-03-28]. Dostupné z: <http://www.obcinst.cz/cs/Spojene-staty-evropske-c1751/>.

MRÁČEK Karel a Jiří MALÝ. Evropský institucionální rámec a základy globální regulace : Podkladový materiál k vědeckopopularizačnímu semináři [online]. Praha: Institut evropské integrace NEWTON College, a. s., 25. listopad 2011, [cit. 2012-04-11]. Dostupné z: http://www.eu-vyzkum.eu/pdf/Podklad_seminar_5.pdf.

Měsíčník EU aktualit [online]. Říjen 2008[cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z: http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/Mesicnik_2008_10.pdf?archivePage=EU_monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik.

Měsíčník EU aktualit [online]. Listopad 2008[cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z: http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/Mesicnik_2008_10.pdf?archivePage=EU_monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik.

Měsíčník EU aktualit [online]. Prosinec 2008[cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z: http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/Mesicnik_2008_12.pdf?archivePage=EU_monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik.

Měsíčník EU aktualit [online]. Únor 2009[cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z: http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/Mesicnik_2009_02.pdf?archivePage=EU_monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik.

Měsíčník EU aktualit [online]. Duben 2009[cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z: http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/Mesicnik_2009_04.pdf?archivePage=EU_monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik.

Měsíčník EU aktualit [online]. Srpen 2009[cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z: http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/Mesicnik_2009_08.pdf?archivePage=EU_monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik.

Měsíčník EU aktualit [online]. Říjen 2009[cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z: http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/Mesicnik_2009_10.pdf?archivePage=EU_monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik.

Měsíčník EU aktualit [online]. Únor 2010[cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z: http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/Mesicnik_2010_02.pdf?archivePage=EU_monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik.

Měsíčník EU aktualit [online]. Březen 2010[cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z:
http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/Mesicnik_2010_03.pdf?archivePage=EU_monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik.

Měsíčník EU aktualit [online]. Duben 2010[cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z:
http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/Mesicnik_2010_04.pdf?archivePage=EU_monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik.

Měsíčník EU aktualit [online]. Květen 2010[cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z:
http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/Mesicnik_2010_05.pdf?archivePage=EU_monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik.

Měsíčník EU aktualit [online]. Červen 2010[cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z:
http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/Mesicnik_2010_06.pdf?archivePage=EU_monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik.

Měsíčník EU aktualit [online]. Srpen 2010[cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z:
http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/Mesicnik_2010_08.pdf?archivePage=EU_monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik.

Měsíčník EU aktualit [online]. Říjen 2010[cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z:
http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/Mesicnik_2010_10.pdf?archivePage=EU_monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik.

Měsíčník EU aktualit [online]. Prosinec 2010[cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z:
http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/Mesicnik_2010_12.pdf?archivePage=EU_monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik.

Měsíčník EU aktualit [online]. Leden 2011 [cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z:
http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/Mesicnik_2011_01.pdf?archivePage=EU_monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik.

Měsíčník EU aktualit [online]. Únor 2011 [cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z:
http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/Mesicnik_2011_02.pdf?archivePage=EU_monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik.

Měsíčník EU aktualit [online]. Březen 2011 [cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z:
[http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/Mesicnik_2011_03.pdf?archivePage=EU
monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik](http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/Mesicnik_2011_03.pdf?archivePage=EU%20monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik).

Měsíčník EU aktualit [online]. Duben 2011 [cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z:
[http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/Mesicnik_2011_04.pdf?archivePage=EU
monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik](http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/Mesicnik_2011_04.pdf?archivePage=EU%20monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik).

Měsíčník EU aktualit [online]. Květen 2011 [cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z:
[http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/mesicnik_2011_05.pdf?archivePage=EU
monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik](http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/mesicnik_2011_05.pdf?archivePage=EU%20monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik).

Měsíčník EU aktualit [online]. Červen 2011 [cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z:
[http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/mesicnik_2011_06.pdf?archivePage=EU
monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik](http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/mesicnik_2011_06.pdf?archivePage=EU%20monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik).

Měsíčník EU aktualit [online]. Červenec 2011 [cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034.
Dostupné z:
[http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/mesicnik_2011_07.pdf?archivePage=EU
monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik](http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/mesicnik_2011_07.pdf?archivePage=EU%20monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik).

Měsíčník EU aktualit [online]. Srpen 2011 [cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z:
[http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/mesicnik_2011_08.pdf?archivePage=EU
monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik](http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/mesicnik_2011_08.pdf?archivePage=EU%20monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik).

Měsíčník EU aktualit [online]. Září 2011 [cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z:
[http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/mesicnik_2011_09.pdf?archivePage=EU
monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik](http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/mesicnik_2011_09.pdf?archivePage=EU%20monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik).

Měsíčník EU aktualit [online]. Říjen 2011 [cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z:
[http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/mesicnik_2011_10.pdf?archivePage=EU
monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik](http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/mesicnik_2011_10.pdf?archivePage=EU%20monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik).

Měsíčník EU aktualit [online]. Listopad 2011 [cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034.
Dostupné z:
[http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/mesicnik_2011_11.pdf?archivePage=EU
monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik](http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/mesicnik_2011_11.pdf?archivePage=EU%20monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik)

Měsíčník EU aktualit [online]. Prosinec 2011 [cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034.

Dostupné z:

http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/mesicnik_2011_12.pdf?archivePage=EU_monthly_archive&navid=nav00209_eu_mesicnik.

Měsíčník EU aktualit [online]. Leden 2012 [cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z:

http://www.csas.cz/static_internet/cs/Evropska_unie/Mesicnik_EU_aktualit/Mesicnik_EU_aktualit/Prilohy/mesicnik_2012_01.pdf.

Měsíčník EU aktualit [online]. Únor 2012 [cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z:

http://www.csas.cz/static_internet/cs/Evropska_unie/Mesicnik_EU_aktualit/Mesicnik_EU_aktualit/Prilohy/mesicnik_2012_02.pdf.

Měsíčník EU aktualit [online]. Březen 2012 [cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z:

http://www.csas.cz/static_internet/cs/Evropska_unie/Mesicnik_EU_aktualit/Mesicnik_EU_aktualit/Prilohy/mesicnik_2012_03.pdf.

Měsíčník EU aktualit [online]. Duben 2012 [cit. 2012-04-14]. ISBN 1801-5034. Dostupné z:

http://www.csas.cz/static_internet/cs/Evropska_unie/Mesicnik_EU_aktualit/Mesicnik_EU_aktualit/Prilohy/mesicnik_2012_04.pdf.

MMISTER. Lafferova křivka funguje. Samozřejmě. In: *Http://mmister.com/* [online]. 9. 5.

2011 [cit. 2012-02-29]. Dostupné z: <http://mmister.com/lafferova-krivka-funguje-samozrejme/>.

MOUNTFORD, Andrew a Harald UHLIG. *What are the effects of fiscal policy shocks?*, In:

Working Paper 14551, NBER [online]. 2008 [cit. 2012-04-13]. Dostupné z:

http://www.nber.org/papers/w14551.pdf?new_window=1.

NOVINKY.CZ. Euro je ohroženo, připustil Barrosův poradce. In: *Novinky.cz* [online]. 2.

června 2005 [cit. 2012-04-05]. Dostupné z: <http://www.novinky.cz/ekonomika/57751-euro-je-ohrozeno-pripustil-barrosuv-poradce.html>.

OECD. *Economic Outlook Annex Tables: Fiscal balances and public indeptedness* [online].

6. 12. 2011 [cit. 2012-04-20]. Dostupné z:

http://www.oecd.org/document/61/0,3746,en_2649_34573_2483901_1_1_1_1,00.html.

- PALATOVÁ, Dagmar. *Hospodářská politika*. [online]. VUT v Brně: Fakulta stavební, © 2004 [cit. 2011-07-25]. Dostupné z WWW:
<http://www.fce.vutbr.cz/EKR/asp/AktualityPredmety/Ekonomie/prednes09.pdf>.
- PRESSEUROPE.EU. Portugalci schválili jako první rozpočtový pakt. *Presseurope.eu* [online]. 16. dubna 2012 [cit. 2012-04-21]. Dostupné z:
<http://www.presseurope.eu/cs/content/news-brief/1816581-portugalci-schvalili-jako-prvni-rozpocetovy-pakt>
- PRUD'HOMME, Rémy. Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations. *United States Agency for International Development: A summery report prepared for the UNCFD symposium on Decentralization Local Governance in Africa* [online]. University Paris XII, 2001 [cit. 2012-03-31]. Dostupné z:
<http://www.frp2.org/english/Portals/0/Library/Inter-Governmental/Fiscal%20Decentralization%20and%20Intergovernmental%20Fiscal%20Relations.pdf>.
- SACHS, Jeffrey D. Boom, Bust, and Recovery in the World Economy. *Project Syndicate* [online]. 28. 10. 2008 [cit. 2012-04-12]. Dostupné z: <http://www.project-syndicate.org/commentary/boom--bust--and-recovery-in-the-world-economy>
- SAPIR, Anré a kol. *An agenda for a growing Europe: Making the EU Economic Systém Deliver. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission*. [online] c2003 [cit. 2012-04-19]. Dostupné z:
<http://www.unic.pt/images/stories/sapirreport.pdf>.
- STIGLITZ, Joseph Eugene. Information and the change in the paradigm in economics. In: *The American Economic Review*, vol. 92, no. 3, s. 393-410. *JSTOR.ORG* [online]. American Economic Association, Jun. 2002 [cit. 2012-03-15]. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/3083351?origin=JSTOR-pdf>
- VALENTOVÁ, Petra. *Vývoj a zhodnocení veřejných financí ČR* [online]. Brno: Masarykova Univerzita, 2006. 76 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra národního hospodářství. Dostupné z WWW:
http://is.muni.cz/th/61301/pravf_m/Diplomova_prace_posledni_verze.pdf

VLÁDA ČR. Národní ekonomická rada vlády. *Vláda České republiky* [online]. 2009-2012 [cit. 2012-04-06]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/ekonomicka-rada/narodni-ekonomicka-rada-vlady-51371/>

WYPLOSZ, Charles. *European Monetary Union: the dark sides of a major success. Economic policy*, vol. 21, April 2006, No. 46, s. 207-261. Dostupné z: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0327.2006.00158.x/pdf>

ZAVEDENIEURA.CZ. Výkladový slovníček: Asymetrický šok (asymmetric shock). *Zavedení eura v České republice* [online]. 2008 [cit. 2012-04-01]. Dostupné z: http://www.zavedenieura.cz/cps/rde/xchg/euro/xsl/vyklad_slovník.html?PG=A

ZAVEDENIEURA.CZ. Podmínky pro přijetí eura. *Zavedení eura v České republice* [online]. 2008 [cit. 2012-04-20]. Dostupné z: http://www.zavedenieura.cz/cps/rde/xchg/euro/xsl/euro_podmin_prijeti.html.

ŽDÁREK, Václav. Fiskální politika v EU - současný stav a výhled do budoucnosti. In *Výuka na vysokých školách ekonomického zaměření: Sborník z 3. mezinárodní konference konané ve dnech 24. a 25. ledna 2007 v Mladé Boleslavi* [online]. Stanislav Šaroš. 1. vydání. Mladá Boleslav: Škoda auto a. s. Vysoká škola, 2007 [cit. 2011-09-04]. s. 209. Dostupné z WWW: http://new.skoda-auto.com/SiteCollectionDocuments/SAVS/Konference/Konference_Sbornik_2007.pdf ISBN 978-80-87042-13-7.

SEZNAM ZKRATEK

BRICS	Brazílie, Rusko, Indie, Čína, Jižní Afrika (Brazil, Russia, India, China, South Africa)
CB	Centrální banka
CDO	Collateralized Debt Obligation (zajištěné dluhové obligace)
CDS	Credit Default Swap (zajišťovací instrument CDO)
DJI	Dow Jones Industrial Average Index
ECB	Evropská centrální banka
EDP	Excessive Deficit Procedure (Procedura nadměrného deficitu)
EERP	European Economic Recovery Plan (Evropský plán hospodářské obnovy)
EFSF	Evropský nástroj finanční stability (European Financial Stability Facility)
EFSM	European Financial Stabilisation Mechanism
EHS	Evropské hospodářské společenství
ES	Evropská společenství
ESCB	Evropský systém centrálních bank
ESM	Evropský stabilizační mechanismus (European Stability Mechanism)
ESUO	Evropské společenství uhlí a oceli
EU	Evropská unie
EU-25	Členské státy EU před vstupem Bulharska a Rumunska v r. 2007
EUROATOM	Evropské společenství pro atomovou energii
FED	The Federal Reserve System (Federální rezervní systém)
HDP	Hrubý domácí produkt
HMU	Hospodářská a měnová unie

HND	Hrubý národní důchod
HNP	Hrubý národní produkt
IMF	International Monetary Fund (Mezinárodní měnový fond)
OCA	Teorie optimální měnové oblasti (Optimum Currency Area)
OECD	Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj
SEC	U. S. Securities and Exchange Commission
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SGP	Stability and Growth Pact (Pakt stability a růstu)
SSSR	Svaz sovětských socialistických republik
USA	Spojené státy americké
USD	Zkratka pro americký dolar

SEZNAM OBRÁZKŮ

OBR. 2-1 NÁSTROJE A CÍLE FISKÁLNÍ POLITIKY.....	10
OBR. 2-2 LAFFEROVA KŘIVKA	13
OBR. 3-1 VZNIK ASYMETRICKÉHO POPTÁVKOVÉHO ŠOKU VE FRANCII A NĚMECKU	51
OBR. 3-2 PROSTOR K MANÉVROVÁNÍ V PAKTU STABILITY A RŮSTU	62
OBR. 4-1 STRUKTURA ZÁCHRANNÉ PŮJČKY IRSKU (MLD. EUR)	95
OBR. 4-2 PŘÍSPĚVKY ZEMÍ DO ZÁCHRANNÉHO FONDU EFSF (O OBJEMU 780 MLD. EUR).....	98
OBR. 4-3 SPRÁVA EKONOMICKÝCH ZÁLEŽITOSTÍ.....	111

SEZNAM TABULEK

TAB. 2-1 PODÍL DAŇOVÝCH PŘÍJMŮ NA HDP VYBRANÝCH ZEMÍ (SROVNÁNÍ LET 2005 A 2010).....	12
TAB. 3-1 VÝVOJ CYKLICKY OČIŠTĚNÉHO DEFICITU ROZPOČTU USA A AGREGOVANÝCH VEŘEJNÝCH DEFICITŮ NÁRODNÍCH ROZPOČTŮ ZEMÍ EUROZÓNY V LETECH 1999-2013	46
TAB. 3-2 VÝSLEDEK KRITÉRIÍ OCA V EVROPĚ	55
TAB. 3-3 ČASOVÝ HARMONOGRAM HMU.....	57
TAB. 3-4 CITLIVOST BALANCE STÁTNÍHO ROZPOČTU NA 1% POKLES HDP	61
TAB. 3-5 VÝSLEDKOVÁ LISTINA UPLATŇOVÁNÍ SGP (1999-2004)	65
TAB. 3-6 FUNGOVÁNÍ PAKTU STABILITY A RŮSTU (1999-2004) – ROZPOČTOVÉ SCHODKY V % HDP.....	66
TAB. 3-7 SROVNÁNÍ PAKTU STABILITY A RŮSTU S OPTIMÁLNÍMI FISKÁLNÍMI PRAVIDLY	74
TAB. 4-1 TABULKA HLAVNÍCH ROZDÍLŮ MEZI SIX-PACK A FISKÁLNÍ SMLOUVOU	123

SEZNAM GRAFŮ

GRAF 3-1 VÝVOJ CYKLICKY OČIŠTĚNÉHO DEFICITU ROZPOČTU USA A AGREGOVANÝCH VEŘEJNÝCH DEFICITŮ NÁRODNÍCH ROZPOČTŮ ZEMÍ EUROZÓNY V LETECH 1999-2005	46
---	----

SEZNAM BOXŮ

BOX 3-1 SROVNÁNÍ REAKCE (ANTI)CYKLICKÉ FISKÁLNÍ POLITIKY USA A EUROZÓNY (1999-2005)	46
BOX 3-2 EVROPSKÝ SOUDNÍ DVŮR VE SPORU EVROPSKÉ KOMISE A RADY EU.....	67
BOX 4-1 PROBLÉMY SPOJENÉ S FIXNÍM MĚNOVÝM USPOŘÁDÁNÍM PRO NĚKTERÉ STÁTY EU	88
BOX 4-2 ROZPOČET UNIE Z POHLEDU SAPIROVY ZPRÁVY.....	108
BOX 4-3 ZÁKLADNÍ ROZDĚLENÍ PILÍŘŮ „SPRÁVY EKONOMICKÝCH ZÁLEŽITOSTÍ“	112
BOX 4-4 FUNGOVÁNÍ EVROPSKÉHO SEMESTRU	117

Prohlašuji, že

- jsem byl(a) seznámen(a) s tím, že na mou diplomovou (bakalářskou) práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. – autorský zákon, zejména § 35 – užití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a užití díla školního a § 60 – školní dílo;
- beru na vědomí, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB-TUO) má právo nevýdělečně, ke své vnitřní potřebě, diplomovou (bakalářskou) práci užít (§ 35 odst. 3);
- souhlasím s tím, že jeden výtisk diplomové (bakalářské) práce bude uložen v Ústřední knihovně VŠB-TUO k prezenčnímu nahlédnutí a jeden výtisk bude uložen u vedoucího diplomové (bakalářské) práce. Souhlasím s tím, že bibliografické údaje o diplomové (bakalářské) práci budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO;
- bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- bylo sjednáno, že užít své dílo, diplomovou (bakalářskou) práci, nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše).

V Ostravě dne

.....

jméno a příjmení studenta

Adresa trvalého pobytu studenta:

Podevsí 682, 687 09 Boršice

SEZNAM PŘÍLOH

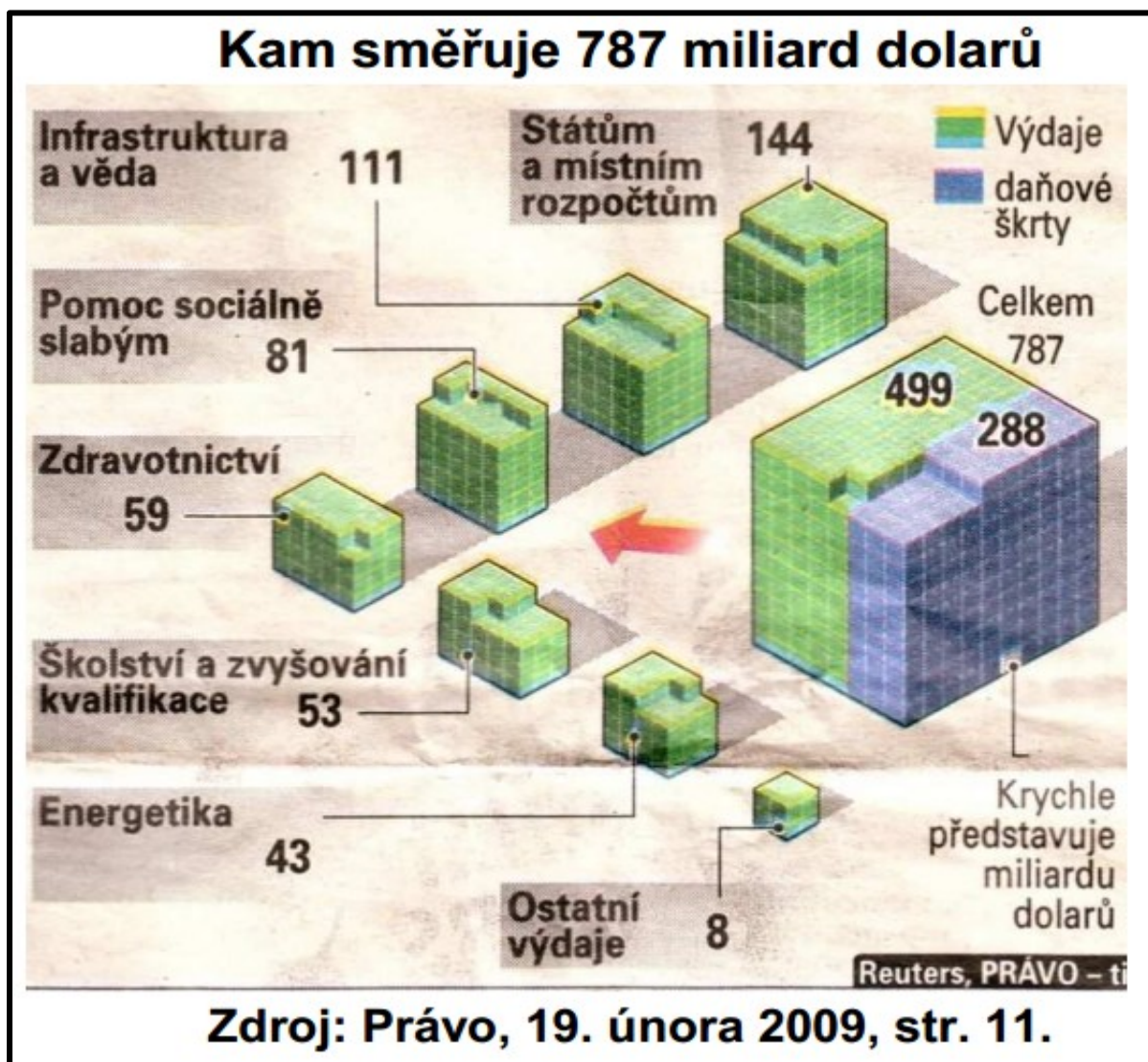
PŘÍLOHA Č. 1 <i>FISKÁLNÍ PRAVIDLO – PŘEHLED REFORMNÍCH NÁVRHŮ</i>	1
PŘÍLOHA Č. 2 <i>OBAMŮV ZÁCHRANNÝ BALÍČEK PROTI FINANČNÍ KRIZI (V MLD. USD)</i>	2
PŘÍLOHA Č. 3 <i>DEFICITY/PŘEBYTKY STÁTNÍCH ROZPOČTŮ ZEMÍ EU PODLE EUROSTATU 1995-2010</i>	3
PŘÍLOHA Č. 4 <i>KONSOLIDOVANÉ DLUHY VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ ČLENSKÝCH ZEMÍ EUROSTAT V LETECH 1995-2010</i>	4
PŘÍLOHA Č. 5 <i>MEZINÁRODNÍ FINANČNÍ POMOC (VČETNĚ EU) ZEMÍM MIMO EUROZÓNU</i>	5
PŘÍLOHA Č. 6 <i>VYPLACENÉ PROSTŘEDKY ŘECKU OD IMF A EU (STAV - PROSINEC 2011)</i>	5
PŘÍLOHA Č. 7 <i>VYPLACENÉ PROSTŘEDKY IRSKU OD IMF A EU (STAV - PROSINEC 2011)</i>	6
PŘÍLOHA Č. 8 <i>VYPLACENÉ PROSTŘEDKY PORTUGALSKU OD IMF A EU (STAV - PROSINEC 2011)</i>	7

Příloha č. 1 Fiskální pravidlo – přehled reformních návrhů

Kritická stránka	Reformní návrhy	Studie	Institucionální implikace
Numerické pravidlo se nedotýká chybného rozpočtového chování; Pakt I potřebuje větší kredibilitu a vynutitelnost	Reforma národních institucí: – změna rozpočtových procedur – vznik nezávislých finančních plánovacích výborů – vznik nezávislých dozorců fiskálních institucí	Begg et al., 2002 Buiter, Sieber, 2005 Eichengreen, 2003 Fatás et al., 2003 Von Hagen, 2002 Wren-Lewis, 2003 Wyplosz, 2002, 2005	Reforma smluv, zrušení procedury EDP. Změna direktivy velké expozice. Změna pravidel o kolaterálu v ECB, operace na volném trhu.
Pakt I věnuje příliš mnoho pozornosti rozpočtovému deficitu a ne kvalitě veřejných financí.	Faktor „kvality veřejných financí“: – výdajová pravidla, – zlaté pravidlo (golden rule)	Blanchard, Giavazzi, 2003 Brunila, 2002 Fitoussi, Creel, 2002 HM, 2004 Mills, Quinet, 2002	Institucionalizace zlatého pravidla vyžaduje změny smluv.
Udržitelnost závisí na výši dluhu a budoucím toku příjmů a výdajů, a ne na krátkodobém deficitu.	Zaměření na dluh a udržitelnost: – pakt dluhové udržitelnosti, – permanentní rozpočtové pravidlo, – diverzifikace limitu deficitu	Buiter, Grafe, 2003 Calmfors, Corsetti, 2002 Coeuré, Pisani-Ferry, 2002 Gros, 2003 Pisani-Ferry, 2002	Tyto návrhy vyžadují změny smluv.
Pakt I není zaměřen na problém vhodné fiskální pozice (fiscal stance) v eurozóně jako celku.	Koordinace fiskální politiky na úrovni eurozóny: – cíl celkové rozpočtové bilance – obchodovatelná deficitní povolení	Bofinger, 2004 Casella, 2001 Schelkle, 2002	V rámci národního 3% limitu, nekompatibilní se smlouvou.

Poznámka: studie uvedené v tabulce nemusí být uvedeny v seznamu literatury, a proto je u nich uvedený rok pouze orientační.
Pramen: Buti, Eijffinger, Franco (2005), vlastní úprava.

Zdroj: Žďárek (2007, s. 178).



Zdroj: Klvačová, Mráček, Malý (2009, s. 11).

Příloha č. 3 Deficity/přebytky státních rozpočtů zemí EU podle Eurostatu 1995-2010

Stát/rok	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU27	:	:	-2,7	-1,9	-1	0,6	-1,5	-2,6	-3,2	-2,9	-2,4	-1,5	-0,9	-2,4	-6,9	-6,6
Eurozóna	-7,2	-4,3	-2,8	-2,3	-1,5	-0,1	-1,9	-2,6	-3,1	-2,9	-2,5	-1,3	-0,7	-2,1	-6,4	-6,2
Belgie	-4,5	-4	-2,2	-0,9	-0,6	0	0,4	-0,1	-0,1	-0,3	-2,7	0,1	-0,3	-1,3	-5,8	-4,1
Bulharsko	:	:	:	1,2	0,1	-0,5	1,1	-1,2	-0,4	1,9	1	1,9	1,2	1,7	-4,3	-3,1
ČR	-12,8	-3,1	-3,6	-4,8	-3,6	-3,6	-5,6	-6,5	-6,7	-2,8	-3,2	-2,4	-0,7	-2,2	-5,8	-4,8
Dánsko	-2,9	-2	-0,6	0	1,3	2,3	1,5	0,4	0,1	2,1	5,2	5,2	4,8	3,2	-2,7	-2,6
Německo	-9,5	-3,4	-2,8	-2,3	-1,6	1,1	-3,1	-3,8	-4,2	-3,8	-3,3	-1,6	0,2	-0,1	-3,2	-4,3
Estonsko	1,1	-0,3	2,2	-0,7	-3,5	-0,2	-0,1	0,3	1,7	1,6	1,6	2,5	2,4	-2,9	-2	0,2
Irsko	-2	-0,1	1,1	2,4	2,7	4,7	0,9	-0,4	0,4	1,4	1,7	2,9	0,1	-7,3	-14,2	-31,3
Řecko	:	:	:	:	:	-3,7	-4,5	-4,8	-5,6	-7,5	-5,2	-5,7	-6,5	-9,8	-15,8	-10,6
Španělsko	-7,2	-5,5	-4	-3	-1,2	-0,9	-0,5	-0,2	-0,3	-0,1	1,3	2,4	1,9	-4,5	-11,2	-9,3
Francie	-5,5	-4	-3,3	-2,6	-1,8	-1,5	-1,5	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1
Itálie	-7,4	-7	-2,7	-2,7	-1,9	-0,8	-3,1	-3,1	-3,6	-3,5	-4,4	-3,4	-1,6	-2,7	-5,4	-4,6
Kypr	-0,9	-3,2	-5,1	-4,2	-4,3	-2,3	-2,2	-4,4	-6,6	-4,1	-2,4	-1,2	3,5	0,9	-6,1	-5,3
Lotyšsko	-1,6	-0,4	1,5	0	-3,9	-2,8	-2	-2,3	-1,6	-1	-0,4	-0,5	-0,4	-4,2	-9,7	-8,3
Litva	-1,5	-3,2	-11,7	-3	-2,8	-3,2	-3,5	-1,9	-1,3	-1,5	-0,5	-0,4	-1	-3,3	-9,5	-7
Lucembursko	2,4	1,2	3,7	3,4	3,4	6	6,1	2,1	0,5	-1,1	0	1,4	3,7	3	-0,9	-1,1
Maďarsko	-8,8	-4,4	-6	-8	-5,5	-3	-4,1	-9	-7,3	-6,5	-7,9	-9,3	-5,1	-3,7	-4,6	-4,2
Malta	-4,2	-8	-7,7	-9,9	-7,7	-5,8	-6,4	-5,8	-9,2	-4,7	-2,9	-2,8	-2,4	-4,6	-3,7	-3,6
Nizozemí	:	-1,9	-1,2	-0,9	0,4	2	-0,2	-2,1	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,2	0,5	-5,6	-5,1
Rakousko	-5,8	-4	-1,8	-2,4	-2,3	-1,7	0	-0,7	-1,5	-4,4	-1,7	-1,5	-0,9	-0,9	-4,1	-4,4
Polsko	-4,4	-4,9	-4,6	-4,3	-2,3	-3	-5,3	-5	-6,2	-5,4	-4,1	-3,6	-1,9	-3,7	-7,3	-7,8
Portugalsko	-5	-4,5	-3,4	-3,5	-2,7	-2,9	-4,3	-2,9	-3	-3,4	-5,9	-4,1	-3,1	-3,6	-10,1	-9,8
Rumunsko	-2	-3,6	-4,4	-3,2	-4,4	-4,7	-3,5	-2	-1,5	-1,2	-1,2	-2,2	-2,9	-5,7	-9	-6,9
Slovinsko	-8,3	-1,1	-2,3	-2,4	-3	-3,7	-4	-2,4	-2,7	-2,3	-1,5	-1,4	0	-1,9	-6,1	-5,8
Slovensko	-3,4	-9,9	-6,3	-5,3	-7,4	-12,3	-6,5	-8,2	-2,8	-2,4	-2,8	-3,2	-1,8	-2,1	-8	-7,7
Finsko	-6,1	-3,5	-1,4	1,6	1,7	6,9	5,1	4,1	2,6	2,5	2,8	4,1	5,3	4,3	-2,5	-2,5
Švédsko	-7,4	-3,2	-1,5	0,7	0,9	3,6	1,5	-1,3	-1	0,6	2,2	2,3	3,6	2,2	-0,7	0,2
VB	-5,9	-4,3	-2,2	-0,1	0,9	3,6	0,5	-2,1	-3,4	-3,5	-3,4	-2,7	-2,7	-5	-11,5	-10,3
Kritérium podle Paktu stability a růstu: 3 % schodek státního rozpočtu v poměru k HDP.																
Žlutě vybarvené buňky znamenají nesplnění daného kritéria.																
Zdroj: Eurostat (2012a), vlastní úprava.																

Príloha č. 4 Konsolidované dluhy verejných rozpočtů členských zemí Eurostat v letech 1995-2010

Štát/rok	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU27	:	69,9	68,3	66,4	65,7	61,9	61	60,4	61,9	62,3	62,8	61,5	59	62,5	74,7	80,1
Eurozóna	72	73,7	73,2	72,8	71,6	69,2	68,1	67,9	69,1	69,5	70,1	68,5	66,3	70,1	79,8	85,3
Belgie	130	127	123	117	114	108	107	103	98,4	94	92	88	84,1	89,3	95,9	96,2
Bulharsko	:	:	108	77,6	77,6	72,5	66	52,4	44,4	37	27,5	21,6	17,2	13,7	14,6	16,3
ČR	14	11,9	12,6	14,5	15,8	17,8	23,9	27,1	28,6	28,9	28,4	28,3	27,9	28,7	34,4	37,6
Dánsko	72,6	69,4	65,4	61,4	58,1	52,4	49,6	49,5	47,2	45,1	37,8	32,1	27,5	34,5	41,8	43,7
Německo	55,6	58,5	59,8	60,5	61,3	60,2	59,1	60,7	64,4	66,3	68,6	68,1	65,2	66,7	74,4	83,2
Estonsko	8,2	7,6	7	6	6,5	5,1	4,8	5,7	5,6	5	4,6	4,4	3,7	4,5	7,2	6,7
Irsko	81,2	72,7	63,7	53	48	37,5	35,2	31,9	30,7	29,4	27,2	24,7	24,8	44,2	65,2	92,5
Řecko	97	99,4	96,6	94,5	94	103	104	102	97,4	98,6	100	106	107	113	129	145
Španělsko	63,3	67,4	66,1	64,1	62,4	59,4	55,6	52,6	48,8	46,3	43,1	39,6	36,2	40,1	53,8	61
Francie	55,5	58	59,2	59,4	58,9	57,3	56,9	58,8	62,9	64,9	66,4	63,7	64,2	68,2	79	82,3
Itálie	121	120	117	114	113	109	108	105	104	103	105	106	103	106	116	118
Kypr	51,8	53,1	57,4	59,2	59,3	59,6	61,2	65,1	69,7	70,9	69,4	64,7	58,8	48,9	58,5	61,5
Lotyšsko	15,1	13,9	11,1	9,6	12,5	12,4	14,1	13,6	14,7	15	12,5	10,7	9	19,8	36,7	44,7
Litva	11,5	13,8	15,4	16,5	22,7	23,6	23	22,2	21	19,3	18,3	17,9	16,8	15,5	29,4	38
Lucembursko	7,4	7,4	7,4	7,1	6,4	6,2	6,3	6,3	6,1	6,3	6,1	6,7	6,7	13,7	14,8	19,1
Maďarsko	85,6	72,4	62,9	60,9	60,8	56,1	52,7	55,9	58,6	59,5	61,7	65,9	67	72,9	79,7	81,3
Malta	35,3	40,1	48,4	53,4	57,1	54,9	60,9	59,1	67,6	71,7	69,7	64,1	62,1	62,2	67,8	69
Nizozemí	76,1	74,1	68,2	65,7	61,1	53,8	50,7	50,5	52	52,4	51,8	47,4	45,3	58,5	60,8	62,9
Rakousko	68,2	68,1	64,1	64,4	66,8	66,2	66,8	66,2	65,3	64,7	64,2	62,3	60,2	63,8	69,5	71,8
Polsko	49	43,4	42,9	38,9	39,6	36,8	37,6	42,2	47,1	45,7	47,1	47,7	45	47,1	50,9	54,9
Portugalsko	59,2	58,3	54,4	50,4	49,6	48,5	51,2	53,8	55,9	57,6	62,8	63,9	68,3	71,6	83	93,3
Rumunsko	6,6	10,6	15	16,8	21,7	22,5	25,7	24,9	21,5	18,7	15,8	12,4	12,8	13,4	23,6	31
Slovinsko	18,6	21,9	22,4	23,1	24,1	26,3	26,5	27,8	27,2	27,3	26,7	26,4	23,1	21,9	35,3	38,8
Slovensko	22,1	31,1	33,7	34,5	47,8	50,3	48,9	43,4	42,4	41,5	34,2	30,5	29,6	27,8	35,5	41
Finsko	56,6	57	53,9	48,4	45,7	43,8	42,5	41,5	44,5	44,4	41,7	39,6	35,2	33,9	43,3	48,3
Švédsko	72,8	73,3	71,2	69,9	64,3	53,9	54,7	52,5	51,7	50,3	50,4	45	40,2	38,8	42,7	39,7
VB	51,2	51,3	49,8	46,7	43,7	41	37,7	37,5	39	40,9	42,5	43,4	44,4	54,8	69,6	79,9
Kritérium podle Paktu stability a růstu: 60 % hranice konsolidovaného dluhu veřejných rozpočtů v poměru k HDP.																
Žlutě vybarvené buňky znamenají nesplnění daného kritéria.																
Zdroj: Eurostat (2012b), vlastní úprava.																

Příloha č. 5 Mezinárodní finanční pomoc (včetně EU) zemím mimo eurozónu

Mezinárodní pomoc (včetně EU) ohroženým zemím mimo eurozónu				
Země	Celková mezinárodní finanční pomoc / podíl pomoci ze strany EU [mld. EUR]	Vyplacené prostředky [mld. EUR]	Do kdy platí pomoc EU	Stav programu k lednu 2012
Maďarsko	20,0 / 6,5	5,5	do listopadu 2010	zbytek 1,0 mld. eur nevyplacen
Lotyšsko	7,5 / 3,1	2,9	do ledna 2012	vyplaceny všechny prostředky, část prostředků má podobu úvěrů (0,2 mld. eur)
Rumunsko I	20,0 / 5,0	5,0	do července 2011	vyplaceny všechny prostředky
Rumunsko II	5,0 / 1,4		do března 2013	preventivní (neaktivní)
U prvních třech zmíněných probíhá poprogramová kontrola.				
Částky jsou uváděny v mld. eur.				
Zdroj: Evropská komise (27. 1. 2012), vlastní úprava.				

Příloha č. 6 Vyplacené prostředky Řecku od IMF a EU (stav - prosinec 2011)

PŘEHLED VYPLACENÝCH PROSTŘEDKŮ V MILIARDÁCH EUR

Vyplacené prostředky	Eurozóna	IMF	Celkem
Květen 2010	14,5	5,5	20,0
Září 2010	6,5	2,5	9,0
Prosinec 2010 / leden 2011	6,5	2,5	9,0
Březen 2011	10,9	4,1	15,0
Červenec 2011	8,7	3,3	12,0
Prosinec 2011	5,8	2,2	8,0
Celkem	52,9	20,1	73,0

Zdroj: Evropská komise (26. 1. 2012).

Vyplacené prostředky v této tabulce jsou zatím jen v rámci 1. záchranného balíčku pro Řecko, který je objemu 110 mld. eur. Na březnovém summitu EU byl schválen 2. balíček ve výši 130 mld. eur.

Příloha č. 7 Vyplacené prostředky Irsku od IMF a EU (stav - prosinec 2011)

PŘEHLED VYPLACENÝCH PROSTŘEDKŮ V MILIARDÁCH EUR

Vyplacené prostředky	EU (EFSM)	EFSF	MMF (*)
Leden 2011	5,0		5,62
Únor 2011		3,3	
Březen 2011	3,4		
Květen 2011	3,0		1,58
Září 2011	2,0		1,48
Říjen 2011	0,5		
Listopad 2011		3,0	
Prosinec 2011			3,91
Celkem	13,9	6,3	12,59(**)

(*) Ekvivalent v eurech ke zvláštním právům čerpání v den vyplacení prostředků.

(**) Odpovídá zvláštním právům čerpání ve výši 11,05 miliardy EUR; ekvivalent v eurech při směnném kurzu z 15. prosince 2011 činí 13,07 miliardy EUR.

Zdroj: Evropská komise (26. 1. 2012).

Vyplacené prostředky v této tabulce jsou poskytovány v rámci EFSM, EFSF a MMF. Celková výše schválených prostředků pro Irsko činí 85 mld. eur.

Irsku byly uvolněny během letošního roku 2012 další 2 tranše: 16. ledna 2012 = 1,5 mld. eur a 27. února 2012 = 3 mld. eur.

Příloha č. 8 Vyplacené prostředky Portugalsku od IMF a EU (stav - prosinec 2011)

PŘEHLED VYPLACENÝCH PROSTŘEDKŮ V MILIARDÁCH EUR

Vyplacené prostředky	EU (EFSM)	EFSSF	MMF (*)	Celkem
Květen 2011	1,75		6,45	8,2
Červen 2011	4,75	5,8		10,55
Září 2011	5,0		3,98	8,98
Září 2011	2,0			2,0
Říjen 2011	0,6			0,6
Prosinec 2011			2,90	2,90
Celkem	14,1	5,8	13,33(**)	33,23

(*) Ekvivalent v eurech ke zvláštním právům čerpání v den vyplacení prostředků.

(**) Celková částka zvláštních práv čerpání 11,503 miliardy EUR; ekvivalent v eurech při směnném kurzu z 19. prosince 2011 činí 13,6 miliardy EUR.

Zdroj: Evropská komise (26. 1. 2012).

Vyplacené prostředky v této tabulce jsou poskytovány v rámci EFSM, EFSSF a MMF. Celková výše schválených prostředků pro Portugalsko činí 78 mld. eur.

Portugalsku byla uvolněna během letošního roku 2012 další 1 tranše: 16. ledna 2012 = 1,5 mld. eur.